

環境アセスメント学会 制度研究部会第11回定例会 議事概要

1. 日時：平成19年11月8日（木）19：00～
2. 場所：環境省第2会議室（中央合同庁舎5号館、23階）
3. テーマ：アセス法制度の課題と改善点について
4. 話題提供者：当学会会長 福岡大学教授 浅野直人氏
5. 参加者：40名

6. 概要

学会大会シンポジウムで取り上げられた、「アセス法運用10年、役割と課題」の議論を踏まえて、アセス法制度の課題と改善点の全体像について話題提供者より提示され、その後意見交換が行われた。

環境政策の目標の深化とアセス

- ・ 最近の話題として、WWFが示すエコロジカル・フットプリントの地図を見てみると、外国から食料その他の資源を収奪している日本などは非常に太って見える。メタボリックな状態。しかし、エネルギーとCO₂排出量の面では、日本が森林国であることから得をする表現となっていて、実相は現れていない部分があることに注意して見なければならない。
- ・ サンゴ礁保全や地球温暖化など、特に現代の社会が直面している危機について、環境アセスメントにも現れてこなければ意味がない。
- ・ 第3次環境基本計画の見直しにおいては、地域社会の向上や、ストックとしての国土の活用、不確実性を踏まえた研究・技術開発などが重要な点として取り上げられている。
- ・ 21世紀環境立国戦略においては、これまでは個別に議論されがちであった、低炭素社会・循環型社会・自然共生社会という3つの社会のあり方について、持続可能な社会という観点で相互のつながりをきちんと付けたのが大きな成果である。
- ・ 中環審においても、環境情報のあり方についての議論も始めている。

アセスのシステムについて（よりよいアセスシステムに向けて）

- ・ まず、アセスのシステムと制度は違うことを意識する必要がある。
- ・ 目標について大きな政策レベルで、合意があることが重要である。しかし現実には、「環境と経済の両立」というレベルでとどまっているのが現状ではある。
- ・ 環境配慮の必要性についての理解・合意が得られていることも重要。これがないと、アセスは手間やコストがかかるだけの余計なもの・面倒なものと思われる。
- ・ 手続きの明確さ、科学的支援があることも不可欠。トランプ占いのような、あたらない・悪いものほど後で出てくるというようなアセスではいけない。

アセスの目的について

- ・ 持続可能な社会の実現が目的である。しかし、考え方として従来の汚染の防止と自然保護にとどまっているのが現状である。環境負荷の抑制が重要であり、低炭素社会・循環型社会・自然共生社会の実現へ向けていく必要がある。

アセスのシステムの機能について

- ・ アセスは意思決定の支援のサブシステムである。合意形成機能のみが強調されるべきではないことに留意が必要である。
- ・ なによりも、情報把握・解析機能が重要。そのためには、適切な環境保全目標のあり方が大事である。定量的ではなく定性的な目標となることがやむを得ないときもある。
- ・ また、アセスの主体（事業者側の意思決定者）と、アセス実施者（実際に調査を行うコンサル等）の独立性も重要な課題である。公認会計士や建築士のように、アセス士がプロとして独立的に能力を行使できるようになることが理想であり、このための制度的担保が望まれる。
- ・ 次に、情報収集・調整機能が重要である。情報源が多様化する中で、事業実施者などが情報をきちんと利用できる環境の整備は、やはり自治体等がすべきところでは。また、縦覧・意見提出制度以外の制度も、今後考案され、取り入れられるべきである。パブコメのように受け身の制度ではなく、主要なNGO等にとって意見を聞いている海外の制度なども見習う点がある。インターネットアンケートなどの手法も、一定の制約条件がある前提では活用できるかもしれない。
- ・ 事業者が一人で歩き回っても、絶対に入手できない、集まらない情報がある。現地の人を知っていても学術的には発見されていない情報があることもある（イリオモテヤマネコの例など）
- ・ また、地域環境情報の情報源として、高校の生物の先生などは非常に大切である。地域をフィールドとして経年的に蓄積された知見を持っていることが多い。
- ・ アセスには情報発信機能があるがこれは、対意思決定者と、対ステークホルダーの二面があり、これを、きちんと分けて論じる必要がある。
- ・ アセスの合意形成機能や、負荷低減への規制機能（外部機能）は、制度の組み立てかたによって備わる機能であるが、これはアセスシステムの本質・目的と考えることは適当ではなく、ここから議論を始めることは本来おかしい。これらは本来、意思決定の制度、環境規制制度等の他の制度のありかたによって確保できる機能だからである。
- ・ 意思決定システムとアセスシステムは本来区別して論じることが可能である（NEPAも同様の考え方が、日本ではアセス導入が公害防止の目的ではじまったというその沿革に由来して、いまでもこの二つが区別されることなく、一緒に考えられがちな点に留意が必要）。
- ・ アセスは、プロジェクトの各段階ごとに実施されることが望ましい。SEAも3月にまとめたガイドラインもそれがSEAの全てではなく、いろいろな段階ごとにSEAがあってしかるべき。
- ・ スクリーニングとスコーピングの実質化も重要。スクリーニングについては、第2種事業を設けて判定するという制度を作った意図からすると、意外にも全部最初からアセス手続きをやることを選択してしまっているのでも、第2種事業の規模を低くすることが必要では。
- ・ フォローアップについては、アセスはあくまで事業をやる前の手続きを指すので「事後アセス」という表現は適切ではない。実施した内容が合っていたかどうかという視点ではなく、やったことが実になったか、持続可能な社会作りにどのように寄与したかという視点で考えることが重要である。
- ・ 再アセスについては、「長期未着工」とは何を指すかを明確にすることが必要。着工は用地買収からを指すことが多いが、工事として土地の改変などに着手するところから捉えるべき。システム全体が硬直化しているために、再アセスはやりにくい面があるが、一部の手直しをできるような柔軟な考え方が必要。

環境情報について

- ・ 非常に重要であるが、今までちゃんとした議論はされていないところである。
- ・ 対象（客体）主体、用途（必要性）などをきちんと分けて議論していく必要がある。例えば、審議会の答申は、本来、行政の意志決定者に向けて情報を発信することが第一義であって、答申の文章が国民向けの分かりやすさを必須条件にしているものではないことが多いはず。
- ・ 情報の対象によっては、受容可能性（誰に向けて発信し、誰が受け取れるようにするか）、信頼性などが特に重要になることがある。

アセス法の制定時について

- ・ 法制化するときのポイントとしては、スクリーニング及びスコーピング手続きを取り入れたこと、事業種ごとの特性を配慮した制度であること、閣議アセスとの連続性を持つことなど。NEPA 型は日本の実情にはそぐわない。EU 型を目指したかったが出来なかった。
- ・ 基準クリア型アセスは、一定程度やったというお墨付きが欲しい事業者の立場と、譲れないラインを持ちたい環境保全の立場の双方の思惑がたまたま合致してしまったために成立したもの。
- ・ 現在のベスト追求型と言っている方針も、ベター追求（原案より良くなっているか）という方が合っている。

意思決定システムについて

- ・ 本来、公共政策・施策の意思決定と、事業者の意思決定と、許認可の決定は、それぞれ別のものである。しかし日本のアセス制度においては公共事業が主体であるため、何となく3つの決定が一緒になって見えている。
- ・ 現行のアセス法はこの部分には十分に対応できていない。例えば、行政に許認可決定がないゴルフ場は対象事業から外れている。
- ・ また、私企業である限り、発電所事業については必然的に分けて考えなければならない。

新たな状況への対応について

- ・ PI は本当の意味でやられているか？ステップを経るごとに熟度が増していかなければならないが、事業種によっては、PI の相手を特定しえない場合があり、この場合には PI のステップごとに新たな人たちが出てきて堂々巡りの議論になってしまうおそれがある。
- ・ 全く未知の状況が出てくることもあり、今までにない経験は素直に認めていくべきである。

SEA について

- ・ 閣議アセス 環境基本法第 20 条 アセス法という流れで来ている。
- ・ 基本法 19 条は、影響を及ぼすかどうかをその都度、施策ごとに判断することになると読めるので、あらゆる施策がひっかかることになり、NEPA と同様の考え方ともいえる。
- ・ 制度的明らかなさ（策定主体・手順等）や、技術的支援が重要。SEA 導入ガイドラインでは対象事業はアセス法対象事業と同じにしているが、これまでの事業アセスでの蓄積があることと、EIA とのつながりを活かすことにより手戻りを回避することが期待される。
- ・ PI と SEA の関係については、PI に SEA が含まれるならそれでよい（重複してやる必要はない）という整理である。
- ・ 事業を実施しないゼロオプションは、必須ではない。他のプロジェクトの実施によって完全に代替できることが明らかである場合や、事業を実施しないことによって環境の状態がより悪化する

(例えば、道路を作らずに渋滞を放置することにより大気環境が悪化する) 場合などには書く必要がある。

- ・ SEA と EIA の異同について、もっと理解を得ていくことが必要である。

7. 質疑応答及び意見交換

様々な内容について活発に議論が行われた。概要は次のとおり。

地域環境情報の入手について、地元識者のメール登録などに取り組んだりしているが、その分野の進め方等について何か考えるところはあるか？

- ・ 高校の生物の先生の活用など、地域的に取り組みが見られるのは素晴らしい。情報については質の担保とプラットフォームづくりが重要だが、最近ではそのプラットフォームが増えすぎていて無理に統合することも難しいので、それぞれの目的や意義が分かるようにしていくことが必要である。

アセスの「評価」において、リスク評価は入れていけないのか？ 土壌汚染対策法について現在行われている議論と似ているのではないか？

- ・ 土対法ではリスクマネジメントでよいという思想で制度を作ったが、結局すべて掘削除去の手法が取られている等、やらなくてよいところまでやっちゃっているのが日本。
- ・ 土対法に関する現在の議論では、規律主義からサイト・リスクアセスメントへの議論が出てきており、アセスで基準クリア型から移行してきた流れと似ている部分があるとも言えるかもしれない。

「環境部局の手続き関与のあり方」とは具体的にどのような問題意識か？

- ・ 評価書でしか環境大臣の関与がない現状の制度では、遅すぎるのではという指摘もある。
- ・ 一つの自治体の中で、事業者側とアセス審査側が両方あると言いつらいことがある場合もあるのではという指摘もある。

現在でも、アセス手続きの各ステップ等の時間があきすぎて、住民等の関与の盛り上がりを妨げていることがあると思うが、EIA と SEA の関係などではどうか？

- ・ SEA のガイドラインでは、スケジュールのことは意識してちゃんと記載してある (SEA 実施の発議など)。
- ・ SEA は完全な解は出せないものであってよいと思っている。環境の面からはベストの案でも、事業全体の面からは選ばれないこともある。
- ・ 現在の SEA ガイドラインは、具体的なイメージがしにくいのは確かだと思う。

規模要件に触れないようにするアセス逃れも見受けられるところだが、例えば 3 種・4 種事業を設けるなどの検討は必要ないか？ また、影響の大きさによって規模要件を分ける等の考え方はどうか？

- ・ EU 型は理想である。アセスは個別案件ごとに判断する必要があるので、影響の大きさによる規模要件の分け方などのマニュアル化は合わないと思う。
- ・ 事業サイズが小さくなれば、やるべきことが絞り込まれるのは理想的である。

第2種事業規模相当のものは、特に自治体が事業主体となるものについては、条例アセスでもカバーされるものであることから、やるのなら法アセスをやることを選択している実情がある。スクリーニングを活かして、条例アセスを選ぶことを促すような仕掛け作りが必要では。また、環境大臣意見はもっと早い段階で出るようになった方がよいと感じる部分もある。

システムと制度は違うという考え方について

- ・ 制度とは、一定の規範があるもので法律制度や社会制度があるが、制度がすなわち法律とは限らない。
- ・ システムとは、あるものが一つの流れで出来上がっているもの。システムは法律に乗っている必要はない。
- ・ アセス制度ではなくアセスシステムが重要だという考え方は、法にのっとって実施されるものでなければアセスでない、というような考え方に反論するもの。「内部制度」と言われるものでも、それは一定のアセスである。