

NEPA と環境影響評価法における環境アセスメント制度の日米比較 - アセスメントプロセスと関連法・関係者の役割に着目して -

田中 章研究室

0531021 井出 あいみ

1. 背景と目的

1969 年、世界で初めて環境アセスメント（以後アセス）が法制度化されたのがアメリカの National Environmental Policy Act(以後 NEPA, 国家環境政策法) であり、日本では NEPA の影響を受け、1997 年、環境影響評価法（以後アセス法）の制定に至った。しかし、環境への悪影響の防止、最小限に食い止めるといったアセスの本質は置き去りにされ、小手先の環境調査技術として独自の発展をしているのが現状である。また、既往研究では、アセスプロセスに着目している場合が多い。

本研究では、これらの背景を踏まえ、プロセスだけではなく、アセス法に関わる規定や関係者にも視野を広げて日米の比較を行うことで、日本のアセス制度を総合的に見直し、本質的な目的が達成されるようなアセス法へと改善されていくための 1 つの基礎的な資料を提示することを目的とする。

2. 研究方法

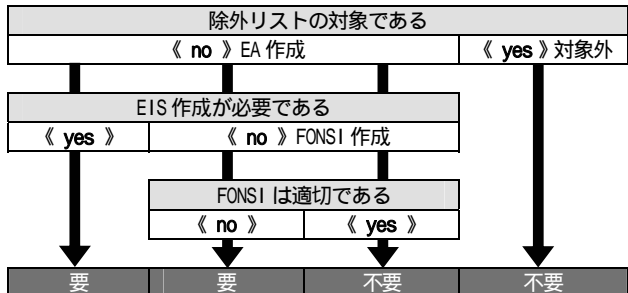
アメリカのアセス制度を網羅している Diiori L.Kreske 著『Environmental Impact Statements』を主要引用文献としながら、NEPA 法文など文献調査と、Council on Environmental Quality（以後 CEQ, 環境諮問委員会）へのメールでの質問調査を行うことで、アメリカの制度研究を行った。また、日本のアセス制度については、法や規定、文献調査、インタビュー調査、環境影響評価総合研究会の傍聴を行うことで、制度の比較研究を実施した。

3. 研究結果

3-1 アセスメントプロセスの比較

(1) スクリーニングプロセス

アメリカの場合、すべての事業が対象となる前提で、環境への影響を生じないと考えられる類型除外行為（Categorical Exclusions）のリストになっている事業だけが対象事業外となり、Environmental Impact Statements（以後 EIS, 環境影響評価書）作成義務はなくなる（図 1）。しかし、日本においてアセスの対象となる事業は規模の大きさによって事業種分けされ、政令によって指定された影響が大きいと考えられる特定の事業だけである（図 2）。これは、正反対の考え方でスクリーニングが行われていることがわかる。



略語：EA (Environmental Assessment, 簡易的な環境アセスメント)、FONSI (Finding of No Significant Impact, 重大な影響が無い旨の所見)
図 1 アメリカのスクリーニングプロセス

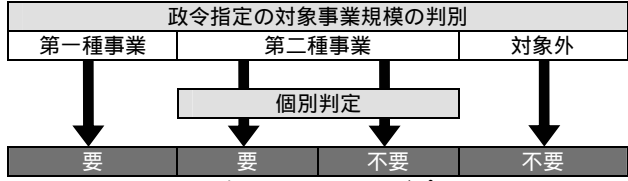


図 2 日本のスクリーニングプロセス

(2) 公衆参加機会

アメリカの場合、NEPA 規則 1506.6 項により、公衆参加に関して、熱心に努力すべきであることが提示されており、アセスプロセスにおいても、計 5 回の公衆参加機会がある。一方、日本のアセスプロセスにおける公衆参加機会は計 2 回と、明らかに積極性に欠けていることがわかる。また、アメリカでは、本格的なアセスメントに入る前の EA 作成の段階から公衆参加が行われている点でも、日米のプロセスの相違が見出せる。アセスプロセスと公衆参加機会の日米比較を、表 1 に示す。

表 1 アセスプロセスと公衆参加機会の日米比較

	日本	アメリカ	
	事業の提案	事業の提案	
	アセス実施の決定	アセス実施除外の判別	
		EA	◀
		(FONSI)	◀
		NOI	
▶	スコーピング	スコーピング	◀
▶	準備書	DEIS	◀
	評価書	FEIS	◀
	(評価書の補正)	(SEIS)	
		ROD	
		(モニタリング)	
	事業着手	事業着手	

備考： が公衆参加のタイミング、() は場合による
略語：NOI (Notice of Intent, 計画通知) DEIS (Draft EIS, 日本の準備書に相当)、FEIS (Final EIS, 日本の評価書に相当)、SEIS (Supplemental EIS, 日本の評価書補正に相当)、ROD (Record of Decision, 意思決定記録)

3 - 2 関連規定・法の比較

(1) 関連規定の比較

アメリカの法を施行するための規則はCEQによるNEPA 施行規則『Regulations for Implementing NEPA』と、各連邦政府機関によるNEPA 手続き規則『Federal agency NEPA procedures』であり、規則内で目的や記載されるべき内容が明確に記されている。一方、日本は、内閣総理大臣による総理府令『環境影響評価法施行規則』、内閣による政令『環境影響評価法施行令』、環境大臣による規定『基本的事項』や各主務大臣による規定『主務省令』と、様々な主体から出される命令や規定が存在しており、それらはどういった目的で規定されているのかについての記載もなく、その上、アセス法内との互換性をもたせているため、法律を遵守する事業主やその他関係者にとって大変読み取りづらい形式になっていると考えられる。

(2) 環境関連法の位置づけ

アメリカのNEPAは、環境法の総則として位置付けられているため、すべての連邦法について環境保全へ配慮することが必須要件とされているが、日本のアセス法においては環境基本法の傘下に置かれた環境法の一つとして施行されているため、アセス法関連の個別法においてでさえも環境保全の配慮が必須要件にはなっていない。これは、日米の環境法のなかで、アセスを規定する法律の位置づけが全く違うことに起因している。

3 - 3 関係者の役割比較

(1) 関係機関の役割と行政上の位置づけ

アメリカの場合、大統領直属の機関で、どの連邦省庁よりも一つ上の立場から、環境保全の視点で諮問を行っているCEQという組織が存在する。行政組織が違うため、単純に位置づけを比較することは難しいが、省庁よりも一つ上の立場からそれを行う機関が日本にはないことが、日米の行政組織の大きな違いであると考えられる。日本において、環境保全の視点から諮問を行う機関は、環境省大臣官房により主管されている中央環境審議会（以後、中環審）である。しかし、アセス法、同施行規則や施行令に関しては、中環審の権限に属された役割は記されておらず、中環審各部会内にもアセスについて審議を行う部会は設置されていない。アセス法における中環審の役割を、改めて明確にする必要があると考えられる。

(2) 評価書作成プロセスにおける関係者の役割

アメリカの場合、lead agency と呼ばれる主導官庁がEIS 作成プロセスの実施とEIS 作成の総括的な責任を負っており、プロジェクト毎にlead agency により選出され構成されるEIS チーム（事業主や環境関連官庁、コンサルタントを含む）によってEIS 等の文書が作成される。一方、日本の場合、lead agency

と行政組織上対比される主務省庁の役割は、主務大臣が、事業ごとに主務省令を定め、事業の許認可等を与えることであり、意見聴取・文書作成の総括的な責任を負っているのは事業主である。また、事業主は評価書等の作成を専門の建設・環境コンサルタント会社に委託し、現地調査や予測などの専門の内容については、さらにコンサルタント会社が部分的に調査会社に委託するのがほとんどである。事業主が中心となって委託契約を含む評価書作成プロセスが進められていくために、多角的視点ではなく、事業主の都合に合わせた評価書が出来上がってしまうのではないかと考えられる。表2に、評価書プロセスにおける役割の日米比較を示す。

表2 評価書作成プロセスにおける役割の日米比較

日本	比較内容	アメリカ
主務大臣	許認可権者	lead agency
事業主	意見聴取義務 評価書等の責任	
コンサルタント 調査会社	評価書等の作成 調査・予測	EIS-team

4 . 結論と考察

本研究では、環境保全という本質的な目的が達成されていない日本のアセス制度の背景を探るため、日米の制度を総合的に比較した。結果、日本のアセス制度は、スクリーニングプロセスや公衆参加機会のプロセス自体の問題点だけではなく、関連規定が多く複雑であること、法・行政体系においてもアセス制度のもつ力が弱いこと、関係者に与えられた役割において事業主にとって都合の良い体制になっていることが明らかになった。今後、日本のアセス制度が改善されてくためには、プロセス自体の研究とともに、関係者の役割を明確にし、法体系や行政体系も見直していくべきではないかと考える。現在、日本において法施行後10年を迎えるにあたり、環境省により『環境影響評価制度総合研究会』が立ちあげられ、公開形式の会合を行うことで、法の見直しと改善への施策が練られている。アセスメントの本質を逃すことのないアセスメント制度へと発展していけるよう、今後の日本における環境影響評価法の発展に期待したい。

【主要参考文献】

環境影響評価法（1997）

National Environmental Policy Act（1969）

Diori L.Kreske（1996）Environmental Impact Statements: A Practical Guide for Agencies, Citizens, and Consultants . John Wiley & Sons Inc ,United States,480pp.