「環境影響評価法制」

北村喜宣

Ⅰ.環境影響評価法の誕生

1972年中央政府「各種公共事業にかかわる環境保全対策について」閣議了解

↓

1981年環境庁（当時）の統一的な手続きによる環境アセスメントの実施をめざした法制化の検討の結果、「環境影響評価法案」が国会に上程される。

1983年審議未了廃案

↓

1984年「環境影響評価の実施について」閣議決定に基づく「環境影響評価実施要綱」制定。＝閣議アセス

（北村,2011年,291～293頁より）

1993年環境基本法制定当時、環境アセスメントを法制化するかどうかをめぐって緊迫感のある状況があった。

↓

1997年環境影響評価法成立

Ⅱ.環境法と環境影響評価

1. 環境影響評価はなぜ必要か？

環境アセスメントは、合理的意思決定を実現するための手法と整理されている。

許認可審査では、環境の観点からのポジティブ創出ができないことから、その実現をこのプロセスに期待した。

1. 環境基本法と環境影響評価法

環境基本法19条…国に対して環境配慮を義務づける

環境基本法20条…19条の方策として環境影響評価法を予定する

　　　　　　　　　環境配慮の主体は「事業者」＝事業アセス

　　　　　　　　　　　　↓

『事業者に環境配慮させるような仕組みをつくることが、国にとっての環境配慮のひとつの方策』

1. 代替案を検討する意味

環境影響評価法14条1項7号ロ「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）」

→代替案があった場合にそれを検討する趣旨

（補足）

「代替案」という言葉が使われているが、アセス法上では「複数案」であると思う。「『複数案』法律制定時には、立地・場所の変更案のみを意味するわけではないことを示すため、『代替案』という語は避けられた。」（大塚,2010）

代替案は必ず「代替地」を意味するというわけではない

＝「検討すべき複数案は…（1）事業者の考える事業原案（2）環境配慮を行った代替案（3）ノーアクションの三種類である」原科幸彦『環境アセスメントとは何か―対応から戦略へ』（岩波書店,2011年）139～140頁を引用

1. 横断条項と審査結果公表

＊横断条項について＝「許認可権者は、環境の保全についての審査の結果と許認可権等の基準に関する審査の結果を合わせて判断し、許認可等を拒否したり、条件を付けることができる（33条。いわゆる横断条項）。これにより、許認可等に係わる個別法の審査基準に環境の保全の視点が含められていない場合であっても、アセスメントの結果に応じて、許認可等を与えないことや条件を付することができることとなった点に意義がある（その意味で実質的に個別法を改正したことになる）。」（大塚,2010）

『計画段階環境配慮→方法書→準備書→評価書』という手続きは、結局のところ、横断条項の対象となる許認可根拠法のもとでの審査において、申請にかかる事業に関して環境配慮がされるかどうかを許認可権者に判断してもらうために事業者が提出する『資料づくり・情報づくりのプロセス』と整理することができる。

↓

環境省職員「横断条項を理由に許認可が拒否される事態は想定できない」

↓

問題は、当該事業の設置と実施にあたって、いかなる環境配慮がされ、それが想定通りに運用されているかである。2011年改正においては、フォローアップに対する制度的対応もされたところである。

＊「フォローアップ」について＝環境保全措置等の公表等手続きの具体化・義務化を指している（Ⅴ.2）

内容：「環境影響評価手続きが終了し事業に着手した後の段階では、事業者は、評価書に記載された環境保全措置（14条1項7号ロ）や事後調査（同号ハ）を実施することになる（38条）。」（北村,2011,315頁）

事後調査：「評価書の作成段階で不確実性のあった事項等に対応するため」（大久保,2011）

Ⅲ.環境影響評価法の仕組みの解釈

1. 新石垣空港事件訴訟第1審判決

航空法に基づく新石垣空港設置許認可取消事件第1審判決（東京地裁平成23・6・9）

滑走路の長さが2000mの同空港は第2種事業であり、それゆえスクリーニング手続の対象になるのだが、事業者である沖縄県は4条6項手続を踏んで、それをせずに法律対象事業となることを選択した。

↓

横断条項の行政審査のあり方、その審査に対する司法審査の在り方について詳細な説示をしている。

1. 評価書の意義

判決「確定評価書等は、外部手続を含む環境影響評価手続きの最終成果物であって、…環境影響評価手続は、このような内容の確定評価書等を作成するための手続である。」

評価書⇒事業者がどのようにして事業に関する環境配慮をしようとしているのかが述べられている。

1. 許認可処分における環境配慮の重み

許認可の根拠法における審査

→33条2項各号に規定され「環境の保全に関する審査の結果を併せて判断する」とある。

判決「免許等基準審査の結果と環境配慮審査の結果を併せて判断したところ環境配慮審査適合性が認められなくても当該免許等を付与すべきやむにやまれざる事情が認められる場合であることを要する。」

1. 許認可処分における環境配慮審査のあり方

判決「確定評価書等に集約された外部手続を含む環境影響評価手続の各過程を検討することが必要となる。」

環境配慮が適切にされたと許認可権者が判断したうえでなした許認可処分が違法とされるのは、

判決「免許等を行う者に付与された裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであることが明らかであることを要する。」

⇔

横断条項は、許認可の根拠法規を事後的に改正するのと同じくらいの大きな意味を持っている。

裁判所は裁量権行使の合理性をより踏み込んで審査することが求められているというべき。

たとえば、許認可権者は以下のような点をチェックする必要がある

1環境保全の見地から方法書・準備書に対して出された意見を事業者は真摯に受け止めて、その内容に応じて14条1項4号見解・21条2項4号見解（方法書と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の意見に対するもの）が適正に述べられているか

2事業者の評価が立地先自治体の環境に関する計画を踏まえてなされているか

3許認可権者自身、義務的聴取である環境大臣意見を最大限尊重しているか。23条,24条

Ⅳ.西大阪延伸線事件訴訟にみる環境配慮義務の論理

1. 肯定程説の第1審判決

規模が法律対象事業未満の事業の場合には、許認可の根拠法は同じであるが、環境アセスメント手続としては条例が適用されることになる。→条例に基づく評価書を許認可において考慮することができるのか

↓

西大阪延伸線事件

鉄道事業法に基づき国土交通大臣の認可を要する事業であったが、事業区間3.4kmであるため、法律対象事業とならず、大阪市環境影響評価条例が適用された。そこで、条例アセス評価書が鉄道事業法の認可処分にリンクするかが問題となる。

↓

地裁判決は、鉄道事業法が騒音防止を目的にしているとしたうえで、条例アセス評価書があるのだから、それを参考資料として検討する義務があるとした。

→条例アセス評価書は、鉄道事業法とリンクした

1. 否定説の控訴審判決

「条例には、環境影響評価法33条と同様の規定はなく、許認可権者に評価書の記載内容等に基づいて環境保全について適正な環境配慮がなされるものであるかを審査する義務はない」

Ⅴ.2011年改正法

1.2011年環境影響評価法改正の経緯

附則7条「…施行後10年を経過した場合において、この法律の施行の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する」→2011年法案成立

2.主要改正点

・対象事業の拡大

・計画段階配慮手続の新設

・方法書における説明会開催の義務化

・電子縦覧の義務化

・環境大臣が環境保全の見地から意見を述べる機会の増加

・政令市から事業者への直接の意見提出

・環境保全措置等の公表手続の具体化・義務化

1. SEAと計画段階環境配慮制度
2. SEAとその重要性

事業段階でのアセスメントでは遅すぎるため、より早期の事業計画確定過程において環境配慮ができる＝戦略的環境アセスメント（SEA）

1. SEAをめぐる議論

中央環境審議会答申「今後の環境影響評価制度のあり方について」(2010年)は、SEAについて詳しく述べるもこれを将来の課題とした。

1. 計画段階配慮手続

2011年改正法は、アセス法2条1項の定義をそのままにおいた。すなわち、計画段階配慮手続はこの定義の射程内におさまっているのである。環境基本法との関係で整理すると、アセス法の環境影響評価は、基本法20法の枠組みの中にある。一方、SEAは、事業実施を所与のものとはしないという意味で、環境基本法19条の枠組みのなかにある。

1. 環境大臣意見機会の増加
   1. 計画段階環境配慮書に関して主務大臣の要請に応じて同大臣に（3条の5）
   2. 方法書に関して主務大臣が事業者に技術的助言をする際に同大臣の要請に応じて同大臣に（11条3項）
   3. 評価書に関して事業許認可権者等が自治体行政庁の場合にその要請に応じて同行政庁に（23条の2）
   4. 環境保全措置報告書に関して内閣総理大臣等の要請に応じて同大臣等に（38条の4）

↓

横断条項を適正に機能させるためにも重要である。

Ⅵ.実務家から見た環境アセスメント作業の実情

許認可権者の評価書審査…検討過程がわからない。処分の取り消し訴訟は行政裁量に逃げられる

争訟制度…早期の段階で、事業者のやっていることが不適切であると考える者は誰でも、許認可権者に対して勧告などの対応をするように求める制度を作る必要がある。…この申し立てをした者には抗告訴訟の原告適格を与えるような立法対応が必要。

↓

北村氏

許認可者において評価書にもとづく十分な環境配慮を期待するのは、おそらく現実的ではない。

事業者において適切な環境配慮を実現するために異議申し立て的な手続を導入する必要性は確かに高い。

北村喜宣「環境影響評価法制」法学教室376号,133～143頁,2012/12

感想

前回も似たようなことを言ったが、「環境アセスメントは、合理的意思決定を実現するための手法」というのが環境アセスの正しい捉え方である。それゆえ、アセスの瑕疵による許認可の違法性は、裁判ではほぼ認められないようである。しかし、意思決定の合理性や手続きとしての正確さ・透明さを求めるならばなおさら評価等が正しいものである必要があると思った。そのためには住民参加の機会拡大（今回はあまり述べられていなかったが）や、争訟制度の整備が重要だ。アセスに関する争訟制度の問題点について一度詳しく調べてみたい。

参考文献

北村喜宣　環境法　弘文堂　2011年

大塚直　環境法第3版　有斐閣　2010年

大久保規子　「環境影響評価法の2011年改正について（特集・時の法律）」ジュリスト1430号,30～36頁,2011/10