

環境影響評価法の制定（1997年）¹

話し手 鎌形 浩史 氏 ・ 倉阪 秀史 氏 ・ 寺田 達志 氏 ・ 藤田 八暉 氏

◆ 環境影響評価法の制定や運用への関わり

- 藤田 私は公害行政に携わりたいと考え、当時公害対策を所掌していた厚生省を希望して入省し、2年後に、新しい経済計画の中で初めて公害対策など環境保全を重要な政策の柱として取り入れることとなった経済企画庁の総合計画局に出向しました。そこで私は初めて環境影響評価（環境アセスメント）というものに出会うことになります。1974年7月に環境庁の企画調整局に環境影響評価を所掌する環境管理課が新設され、そこに法令担当の係長として配属となり、それ以降、環境影響評価の法制化について直接的・間接的に携わってきています。環境影響評価の法制化には長い期間が費やされたことから、我々の喩えで「前九年の役」と言っていますが、その時に担当したわけです。その後も何らかの形で環境影響評価については関わってきて、大学院では環境影響評価の制度論を講義、研究指導してきまして、現在は環境アセスメント学会の会長を務めています。そういうことで、環境影響評価は自分の言わばライフワーク的なこととして取り組んでいます。
- 寺田 私は1976年に環境庁に入りました。環境影響評価は、法案を作るところまでは審査室長を3年間、法案ができた後施行までの3年間は影響評価課長ということで、6年間どっぷり関わりました。
- 鎌形 私は1984年に環境庁に入りました。前年に例の環境影響評価法の廃案ということがあり、それから、その頃、公健法（公害健康被害補償法）の指定地域の問題について議論がされていた。世の中では環境行政の後退とか言われていた、そういう時期に環境庁に入りました。実はここにいらっしゃる皆様に比べると環境影響評価とは短いつき合いで、法律が成立するタイミングの最後の場面、1996年から1997年の1年間、それなりに濃密であったと思いますけれども、そこで課長補佐として関わらせていただきました。環境庁・環境省にいたのは36年で、2020年7月に退職いたしました。
- 倉阪 私は先輩方と違って、1987年から1998年まで11年しか環境庁におりませんでしたの

¹ このインタビューは、2021年5月24日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任によるものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

で、短い役人生活でした。そのうち1年ちょっと米国にいたので、10年弱霞が関で働きました。その中で、環境影響評価については、1995年から後、総合研究会（環境影響評価制度総合研究会）の後半で、海外情報をまとめるところをやらせていただきました。その前に環境基本法もやっていたので、そこでも若干環境影響評価の法制化につながる動きについて把握しております。

◆ 環境影響評価法案が提出されるも廃案（1983年）となるまでの経緯

○藤田 環境庁が設置されて、当時の激甚な産業公害の防止、自然破壊を何とか防がなければいけないということであったわけですが、片や公害の未然防止を図っていかなければいけないということから、1972年5月に環境庁長官から中央公害対策審議会議長に対して、「公害の未然防止の徹底、広域汚染対策の確立を図るうえにおいて、特定地域に係る公害防止計画は今後どのようにあるべきか」という諮問がされました。



藤田 八暉 氏

その諮問を受けて、防止計画部会から「特定地域における公害の未然防止の徹底の方策についての中間報告」が1972年12月に出されます。この中間報告の中で環境影響評価の実施が必要だということが提言されています。

行政の動きとしては、国連人間環境会議が1972年6月に開催され、そこで当時の大石武一環境庁長官が日本政府を代表して演説し、その中で公共事業の計画策定に当たり環境影響評価の手法を取り入れることを演説されるので、その裏付け措置として関係省庁と話をし、1972年6月6日に「各種公共事業に係る環境保全対策について」という閣議了解をしました。

また、1972年7月24日に四日市公害訴訟の判決が出されまして、事前に環境に与える影響を総合的に調査研究し、その結果を判断して立地する注意義務がある旨が述べられて、その欠如をもって被告企業の立地上の過失があるとされたということで、この判決は開発事業の実施に際しての環境影響評価実施の必要性を判例上明確にしたものでもありますし、社会的にもこういう環境影響評価の実施が必要だということで、大きな影響を与えました。

米国がNEPA（National Environmental Policy Act：国家環境政策法）を制定していたことも大きな要因であったわけですが、そのようなことを我々も勉強して、経済社会基本計画（1973年2月13日閣議決定）の中で環境影響評価システムの確立について書きました。この頃は各省庁も環境影響評価システムの確立というのを書くことについては何ら抵抗もなく、すんなりと通ったという思い出があります。

その後、1973年の第71回国会で港湾法や公有水面埋立法が改正されて、港湾計画の策定や

公有水面埋立の免許等に際し、環境に与える影響について事前に評価することとされ、これについて環境庁に対する協議も行うこととなりました。また、瀬戸内海環境保全臨時措置法（1973年制定、1978年に瀬戸内海環境保全特別措置法と改正）にも環境影響評価に関する規定が設けられたのが法制的な面での動きであります。

中央公害対策審議会の関係では、1973年6月14日に防止計画部会の下に環境影響評価小委員会が設置されて、そこで環境影響評価の技術的な面について検討され、1974年6月27日に「環境影響評価の運用上の指針について」という中間報告が出されます。これで一応、環境影響評価というのはどういうことをやっていくのだということがまとめられました。

これを受けて、当時の三木武夫副総理兼環境庁長官が環境影響評価の制度化を記者会見で表明され、組織的には1974年7月に企画調整局に環境管理課が設置されて、制度化に向けて本格的に取り組んでいくという流れになったわけです。

審議会の関係では、1974年12月に防止計画部会に環境影響評価制度専門委員会を設置し、その専門委員会において、「環境影響評価制度のあり方について（検討結果のまとめ）」を取りまとめ、それを受けて1975年12月に環境影響評価部会を発足させるとともに、環境庁長官から「環境影響評価制度のあり方について」という諮問をして、環境影響評価部会で審議を進めていったということです。

この辺までは割合順調にいったのですが、その後、環境庁にとっては苦難の時代に入っていきます。それまでは、産業公害を起こした反省もあるので、産業界も公害対策をやらなければいけないというのがあったのですが、二度にわたるオイルショック（注：第一次1973年、第二次1979年）を受けてからはそんなことは言っていられないということで、環境庁が規制強化する話は非常にシビアな対応に変わっていきます。

そのような状況の中で、1974年7月に環境影響評価の法制化の取組を始めたわけです。法制化を検討するに当たって、まずは環境影響評価法制のフレームワークをいかに組み立てるかということで、当時知見を有しておられた加藤一郎先生や金沢良雄先生、原田尚彦先生といった学識経験者に教を乞うことで始めたわけです。

ではその法制度の骨格をどうするかという議論をした中で、特に大きな判断を要した事項の幾つかを挙げておきたいと思います。まずは、環境影響評価の実施主体を誰にするかということでした。これは実施時期をいかにするかということとも関係しますので多面的に検討したのですが、実施主体は事業の実施者とすることにしました。これは、米国のNEPAにおいても当時はまだ事業実施段階のアセスについてしか具体的な規則ができていなかったこともあって、まずは事業実施段階を対象としました。港湾計画等については先行してアセスをやることになっていたもので、そういうものについては計画段階のものということで、実施主体は計画の策定者にしたわけです。大事なことは、事業の実施者が当該事業の実施の前に環境影響評価を行って、その結果を公表して、住民等の意見を聴く手続等を行う義務付けをするということで、事業者のセルフコントロールの考え方を基礎としたことです。しかしながら、事業者のセルフコントロールだけでは環境保全上の支障を招くおそれのあるケースも生じ得るという

こともあって、そこをどう手当てするかが法制上の議論としてありました。そこについては、対象事業の実施に係る許認可等の審査に際して、行政として環境影響評価の結果を審査し、その結果当該許認可、補助金交付等に反映させることでそれを抑えられるという仕組みにしました。

実施時期については、まずは事業実施段階からにしましたが、政策段階やプロジェクト計画段階などについて如何するか議論し、その頃に大きな問題となっていたむつ・小川原開発計画のような大規模な地域開発が行われる場合には、その地域開発計画を対象として個々の計画の環境影響評価に先立って全体の環境影響評価を行う仕組みを考えて、別立てする形にしました。

そういった考え方で法制度の骨格を固めて、1975年12月に防止計画部会の環境影響評価制度専門委員会が「環境影響評価制度のあり方について（検討結果のまとめ）」を出し、それを基に環境影響評価部会において検討を進めていくことになったわけです。

これについて、政府が提出する法案ですから、内閣法制局の審査を受ける必要があるため、予備審査をお願いに行ったところ、大変な法案だから審査は簡単にできないよと最初から言われました。

何とか内閣法制局の予備審査を終えて環境影響評価法案を関係省庁に提示したのが1976年3月下旬であったわけです。それが、朝日新聞の4月3日の1面トップに「環境アセスメント法案、要綱まとまる」ということで大きく報道されました。

各省庁との法案協議は、当初から難航を極めました。特に艱難辛苦したのは次のようなところです。

環境影響評価法案では、対象とする事業を法律に列挙したのですが、事業官庁からはなぜに所管の事業が対象となるのかについての熾烈な議論が続きました。次いで、事業者に環境影響の調査、予測及び評価、公衆への閲覧、意見聴取などの手続を義務付けることについての妥当性、情報の公開の問題など、条文の一言一句について実務的な面を含めて詳細な議論が際限なく続けられました。

事業官庁からは、このような内容の法律が出来ると事業が実施出来なくなるのではないかとの懸念から物凄い抵抗がありました。その当時は、情報公開法というのは検討もされていなかったですし、行政手続法というのは当時の行政管理庁で検討はされていたけれども外には持ち出していないという状況だったという時代背景もありましたから、各省庁との協議で、環境庁は何を考えているのだということで猛烈な反発を受けたわけです。

そうした状況下で、その時は三木内閣で、環境庁長官が小沢辰男大臣（1974年12月9日～1976年9月15日在任）でしたので、環境影響評価法案を国会に提出するため色々動いていただきました。予算委員会の時に法制化すると大臣から答弁してもらおうとしたのですが、各省庁から法制化をするという答弁は時期尚早として協議が調わなくて、委員会当日の朝、大臣に事情を説明して、「法制化」ではなくここは「制度化」ということでお願いしますという言い方をしたのですが、大臣はその事情を知った上で、法制化するという答弁を予算委員会でした。各省庁から話が違うじゃないかと大分もめたが、大臣が答弁した以上、その後は法制

化することで通していくことになりました。

そういうことで、何とか国会提出にこぎつけようと法案の一部を修正する調整もしたのですが、思うように進まない状況の時に、小沢大臣が大臣室に関係者を集められて、各省庁との協議の状況を確認され、今国会はちょっと無理だな、次の国会にしようということになりました。

次の国会に向けて環境庁としては法案の基本フレームは維持しながら各省庁との協議を精力的に進めました。けれども、事業官庁とすれば、法制化すれば事業の実施が今までのようにできなくなるとの懸念と、環境庁の権限が強くなることは困るとの権限上のことも絡み、かつ産業界の反対ということから決着がつかない状況の下で、毎年協議を延々と続けたわけです。

このように関係省庁との法案協議が進まない状況の中で、地方自治体から環境影響評価条例を制定する動きが出てきました。まず川崎市から環境影響評価条例を作りたいということで環境庁に相談がありました。川崎市というのは公害が激甚な地域だったのと、当時の市長の方針としても非常に厳しい環境目標を掲げて対策を執っていたこともあって、1976年10月に全国に先駆けて「川崎市環境影響評価に関する条例」を制定されました。また、北海道からも条例を作りたいという話があり、1978年7月に「北海道環境影響評価条例」が都道府県のアセス条例としては最初に制定されました。その後引き続いて、東京都、神奈川県が1980年に環境影響評価条例を制定し、その他の自治体でも環境影響評価の制度化をしていったということになります。

このような地方自治体の条例制定等の動きの一方で、各省庁との法案協議で課題となっていた事項について調整を鋭意進めました。特に建設省とは、都市計画事業の扱いについて熾烈な議論を続けました。建設省の最初の意見は、都市施設は都市計画法に基づく手続きで行うので法案の対象事業から外すべきという根本的な意見でした。これでは道路、空港など対象事業の多くが外れてしまいますので、とんでもないと反論し、折衝の結果どうにか折り合いがつけました。次は、環境影響評価法案の手續と都市計画法の手續についての法制上の議論で、熾烈な論争が続きましたが、法制局での法制上の緻密な検討の結果、対象事業が市街地開発事業として都市計画に定められる場合又は対象事業に係る施設が都市施設として都市計画に定められる場合には、当該都市計画決定権者が事業者に代わるものとして、当該対象事業の環境影響評価手続を行うこととする特例を設けることで決着しました。これで法案の法制上の議論はクリアすることができ、事務レベルでの協議が大筋でまとまってきた時に、通産省が今度は発電所を対象事業にすることは認められないから外すようにと言い出し、それは絶対にのめないと押し返したのですが、この問題は自民党の政調を巻き込んだ議論となり、その後延々と続いていったわけです。

1978年12月に大平内閣になり、各省庁と詰めの協議を鋭意進めるとともに、中央公害対策審議会に対し1975年12月「環境影響評価制度のあり方について」を諮問してから3年余の年月になりましたけれども、1979年4月に、速やかに環境影響評価の法制化を図るべきである旨の答申を頂きました。この答申を受けて、各省庁に法案を提示し、不退転の決意で協議を進め

るとともに、国会の与野党の関係議員など関係方面の理解を得るべく全力を挙げました。

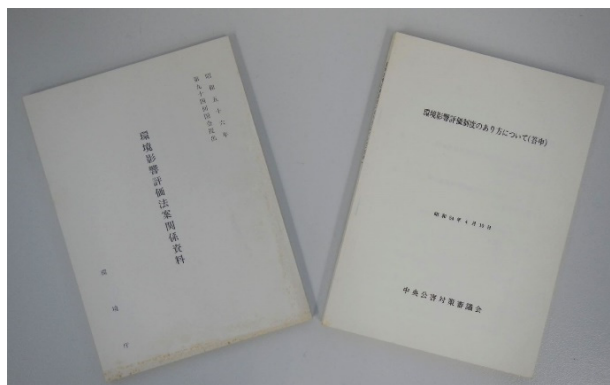
そうした時期の1979年11月の内閣改造で環境庁長官に土屋義彦大臣(1979年11月9日～1980年7月17日在任)が就任され、環境影響評価法案を年明けの通常国会に提出するというこゝで、着任早々から精力的に動いていただきました。

そのような中で、今度は神風が吹いたといひましようか、新自由クラブが1980年度

予算案の衆議院予算委員会の採決を前にして、過半数を持たなかった自民党との間の政策協議で環境影響評価法案の国会提出を条件の一つとして要求し、大平正芳総理の決断でのまれたのです。そういうこゝもあって、大平総理は環境影響評価法案を国会に提出する旨を言明され、内閣は1980年3月6日に「環境影響評価法案関係閣僚会議」を設置することを決定し、伊東正義内閣官房長官がその取りまとめをされることになりました。これを受けて、その下に翁久次郎内閣官房副長官(厚生事務次官から就任された方)を座長とする関係省庁局長会議が設けられ、今国会に法案を提出するために、各省とも割り切れるものは割り切って、関係閣僚会議に上げる前に事務レベルで一致点を見出し、早急に法案の詰めをせよと強い指示をされました。局長会議はこの指示を受けて、清水汪内閣審議室長(大蔵省出身)が、その座長代理となって局長会議を司会し調整を進める形で、関係省庁との法案協議で妥協点が見つかっていなかった問題について一致点を見出す会議を持ちました。これは前代未聞と言われたのですけれども、関係省庁の局長が総理府の会議室に連日集まり、問題の一致点が見出せるまで白熱した議論を続け、時には明け方まで議論が続いたといひことゝです。この会議において各省庁との法案協議で問題であった発電所を対象事業にすることなどについて全てクリアし議論がまとまりました。

こうして、環境影響評価法案関係閣僚会議に上げられ、3月28日の第1回関係閣僚会議で法案要綱が決められ、4月18日の第2回関係閣僚会議で環境庁が法案要綱に基づき各省庁と折衝して作成した環境影響評価法案が合意されました。これを受けて、政府与党にその法案を提示して了承を求めたのですけれども、電源立地への影響などを懸念する産業界の意を受けて政審の商工部会が強く反対し与党内の調整をする時間が足りなくて、この国会に提出することについての結論が出ないといひことゝになり、それではといひことゝで、土屋大臣は、5月20日の閣議で、先の関係閣僚会議で合意した法案を報告し、同法案は閣議了承されるとともに、今後可及的速やかに政府与党の了承を得て、同法案を閣議決定して国会に提出するといひことゝも了承されました。

これにより、次の国会提出時に改めて各省折衝を繰り返すこととはしないことゝになったのです



中央公害対策審議会「環境影響評価制度のあり方について」答申(1979年4月)(写真右)、環境影響評価法案(1981年第94回国会提出)関係資料(写真左)

(藤田 八暉 氏 提供)

けれども、大平内閣が与党内の造反もあって内閣不信任決議案が可決されて6月に衆参同日選挙となり、その選挙期間中に大平総理が急逝されました。選挙後の特別国会で大平派の鈴木善幸議員が総理大臣に選出されたのですが、内閣が変わったこともあって法案の対象事業から発電所を外せという電力業界をはじめとする産業界の動きが強くなったわけです。その時に、環境庁長官に任命された鯨岡兵輔大臣（1980年7月17日～1981年11月30日在任）は環境影響評価法案の国会提出のため誠心誠意、色々と動いていただいたのですが、発電所を対象事業にしたのでは駄目だという関係業界の意を受けて、政審の商工部会等の反対により自党内の調整が難航し、法案の国会提出の目途がつかず、鯨岡大臣は1981年3月6日に意を決して辞表を懐にして鈴木総理に意見具申をされ、党総裁の立場から党に法案の提出について前向きに党内調整を進めるよう強く指示されるようお願いしたいと決断を迫られました。4月21日に安倍晋太郎政調会長は、宮澤喜一官房長官に法案の今国会提出に対する党側の厳しい情勢を伝え、党三役で協議した結果、今国会に法案を提出する場合は、対象事業から発電所を除外することで意見が一致したが、政府は政府原案を修正してもよいのか、鈴木総理とも相談してほしいと、党側の考えを伝えられました。翌22日、宮澤官房長官と鯨岡大臣は、鈴木総理に判断を求めた結果、法案の対象事業から発電所を削除し国会提出を急ぐということになり、直ぐに与党との調整が行われ、漸く1981年4月28日に環境影響評価法案は閣議決定され、同日に国会に提出されたということです。そういう形で国会に提出することになったのですが、今度は逆に社会党などから、骨抜きにされた上に対象事業から発電所まで外した法案は駄目だということで、衆議院環境委員会での審議がなかなか進まず、その後継続審査を繰り返しました。

そうした中、鈴木内閣は退陣し、1982年11月に中曽根康弘内閣になり、1983年11月の衆議院の解散に伴い、環境影響評価法案は審議未了、廃案となったのです。しかし、内閣が提出した法案は、衆議院が解散されて廃案となったとしても次の国会に再提出するのが慣例であったので再提出しようとしたところ、自党内の手続が進まず会期末になり、中曽根総理の判断で法案の再提出は見送るとされたのです²。

◆ その後の法制化に向けた動き

○倉阪 私は、1995年7月、環境影響評価課の課長補佐として、1998年3月まで、最後政令を作るところまで関わりましたが、その前の環境基本法も含め私はずっと通産省担当で、その辺りは全てやりました。環境基本法の際に第一段階の引き金が引かれていて、読売新聞に、「環境アセスの法制化見送りの『覚書』 環境庁と関係省庁合意を読売新聞社入手」という記事が一面トップで出ました。環境基本法には必要な措置を講ずるものとするとしか書いていないのです。

² 1983年のアセス法案廃案の後、1984年8月に「環境影響評価の実施について」が閣議決定され、要綱に基づき、道路や鉄道、空港等を対象として環境影響評価の手続が進められることとなった（いわゆる「閣議アセス」）。なお、1997年に制定された環境影響評価法に比べ、スクリーニングや方法書の手続等がなく、対象事業に発電事業は含まれていなかった。

その「必要な措置」の中に法制化が入るのかどうかという議論が環境基本法案の国会審議の中で当然出てくるわけです。そういう中で、当時、社会党の岩垂（寿喜男）さんから質問を受けて、関係省庁一体となって調査研究をやりますという方針で調整し、総理答弁はそれで出してもらって2億円の調査費の話につながるわけです。そこが第一段階の引き金で、そうやって関係省庁で調査研究をやるということで総合研究会が始まったわけです。

では閣議アセスのままで何か問題があったのかという話がやはり引っかかるわけです。なぜ法律とする必要があるかということはどう説明するのか。1995年7月にアセスの担当に戻ってきて、そこを何とかうまく説明したいということで、海外調査に行った国だけでは不十分だということで、OECD諸国を全て調べて、諸外国における環境影響評価制度についての調査報告というのを出したのです。これは記者発表しまして、日経新聞だけ書いてくれたのです。ベ



倉阪 秀史 氏

タ記事の一段物です。そこから他の新聞の社説も、国会のその後の審議の枕言葉も、日本だけが法制化していない、なぜ日本は法制化が遅れたのか、そのようなフックがかかったわけです。なので、外圧というか、ほかの国は全て法律でやっている、日本は法律でない、これはおかしいのではないかというような形で持っていったということです。

ただ、関係省庁には諸外国がやっているから日本がやるということでは通じないので、地方分権で地方を制度の中にかませるためには法律が必要だとか、行政手続法の関係でやはり必要だとか、法治国家だから法律でやるべきだというようなことを説明しました。

なので、閣議アセスが不十分だったという認識があったからアセス法を作ったというようなことではなくて、色々な引き金を引いてそういった空気がちゃんと醸成されて法律化に至ったというような認識になります。

○寺田 最初は法案を作ろうかという話で、1992年のリオサミットでアセスのことが書いてあって、宮澤総理が環境影響評価法でやりますと言う答弁をしたので、私どもが作業を始めた時には、7月に審査室長になったのかな、その時に一緒に課長になった高部（正男）さんという人が、こんなものはできるに決まっている、できないものに財務省が2億円も調査費をつけないじゃないかと言われたので、ああそうかと、私は最初からできるものだと思っていました。

できないと思っていたのは多分それまで煮え湯を飲まされていた歴代事務次官でしょうね。課長と2人で歴代事務次官3人ぐらいに呼ばれて、おまえら頼むから贅沢は言わずに、今の閣議決定アセスのままでいいから法律にしてくれ、そうすればできるんだからと、あまりにもば

かばかしいことを言うものですから、私と課長は、我々はそんなに志は低くありません、こんなものできるに決まっているじゃないですか、と毒づいたのでございます。

閣議アセスというのは、極端に言えば環境基準を守っていれば全部通すという、今思えばアセスとは似ても似つかない代物です。ですから、環境配慮なんかできるに決まっているのです。そもそも合格ラインが低いのだから。だからその意味で環境配慮が不十分だったという事例は多分ないのです、少なくとも公害系について言えば。そもそも環境基準を順守できない環境負荷が予想されるような計画は各省は立てないですよ。例外があるとすれば自然関係です。自然関係は環境基準のような明確な基準がなかったですから、国立国定公園の核心部とか希少な野生動植物の保護ぐらいがガイドラインだったわけですがけれども、それは過剰な規制に走ったのです。今、井の頭公園にだっているオオタカという鳥がいるでしょう。そのオオタカが空を飛んだだけでダムができなくなるという規制内容になっていまして、今はもうオオタカは希少鳥類から外れましたけれども、当時の環境庁は私から見てちょっとやり過ぎなところがあったと感じていました。

ただ、その時に、それじゃ世の中どうなっているのか調べてみようじゃないかということで、各省の課長級・室長級で、最初は中国と韓国、その次に米国、その次に EU へ海外調査を行いました。私は EU の班で調査に行っただけですけども、その時に一緒に行った各省の室長や補佐は、もうアセスの法律なんかできるに決まっている、しかもその中に地球環境や身近な自然も入れるのだというのほぼ決まっています、みんなの関心はどういう環境保全目標を作るのかということでした。それらの分野では環境基準がないですからね。それで最初に英国に行ったら、そんな保全目標なんてあるわけないだろうと。そんな目標があったらアセスなんてしないでいいのだ、規制ですればいいのだと言われて、突然今まで信じていた世界がまるきり崩れました。よくよく考えてみると日本のアセスというのは、国際的な標準からはほとんどアセスではなかったということがようやく分かって、それで、EU の制度をそのまま引き写したようなものを作ったということです。なお、当時の米国の NEPA は、法律の構造が全く違って、行政手続法で、実施主体は連邦政府ですから、日本のアセスとやることは同じでも精神としては全く違う代物で、例にはなりませんでした。

○鎌形 今のお話では法律でやることはもう決まっていたということなのですが、当時の私たちの認識ですと、相当な準備行為が重ねられてきたその上に最後の締めのところを担当させていただいたという意識を強く持っていました。やはり環境基本法の中にしっかりと書いてあって、そこである程度の道筋はできて、その後、各省ともコミュニケーションをとって、そういった土壌の上にやらせていただいた、このような流れかと思えます。

その過程では、私自身としては特に審議会に動いてもらってその結論を法制化に持っていくというところでの役割が大きかったと思います。それと、もちろん法律にするということですね。

藤田先生からアセス法制定前の経緯のお話がありましたけれども、当時は、私は学生だった

わけですけれども、学生なりに見ていると、環境庁の法案がある意味、骨を抜かれていくというか、そういうのを見ていたという感じがあります。当時東京都で環境アセス条例の直接請求という運動があって、学生なりにそういうところに関わったこともあって、非常に申し訳ないですけども環境庁にビラをまきにきたこともあって、アセス法が骨を抜かれてけしからんという趣旨のことを申し上げていたというようなことがあって、そんな中で環境庁に入ったので、自分がアセス法を担当するというのは、感慨深く思いながら、これは何とかしなければならぬと思って取り組んだということです。



鎌形 浩史 氏

◆ 法制化に向けた関係省庁等との調整

- 倉阪 関係省庁で言うと、建設省はアセス法は作るものだと、向こうの事務次官がそのようなことも言っていたので、そこは壁ではないのかなと思っていました。恐らく実際にアセスをやっていたところはアセスとはこういうものだというのを分かっていたので、法制化することで事業が止まってしまうものではないだろうという認識を持っていたのではないかと。
- 鎌形 法律の立案の過程でも、一番初めに建設省と話をして、大体の線で共通認識を得たところで次に進んでいくという形がずっと続いていたと思います。
- 倉阪 建設省、運輸省は自分たちで事業をやっていたので、そこは通産省とは違う。通産省は電力会社が事業をやっていたので、多分アセスの業務自体についてあまり深い認識を持っていなかったのかもしれないと思います。
- 寺田 建設省なんか、君たちが法案を持っていったら、こんな生ぬるいものじゃ駄目だと当初は言ったんだろう。同じ省でも、道路局とか河川局は強硬な対応だったんですよ。
- 鎌形 いずれにしても、建設省の窓口とは相当綿密な連絡を取って、ある意味窓口と二人三脚で各局を回って説得していったという感じだったのです。
- 寺田 通産省とだって中身はほとんどもめないんですよ。通産省の担当室長と、法案を出そうという時かな、寺田さん、とにかく電事法（電気事業法）でやらせてくれさえしたらもう何も

言わないと言うから、どうしようかと思ったのだけれども、さすがにそこまで魂を売るわけにもいかないと思って、次の日か何かに課長に報告しようと思ったら、その前に課長が、大先輩たちがあんなに苦労したものを自分たちが降りるわけにはいかない、絶対に降りるなど大演説をやってしまったものだから、もうその話は言えなくなってしまって、この論点は両省が並行線そのまま橋本龍太郎総理のところまで行き、最後は総理判断になったのです。

- 倉阪 通産省の話は、初めは通産省も電事連（電気事業連合会）も経団連（経済団体連合会）も事業者がしっかりやっているからアセス法の対象とすることには反対だと。それが8月までのヒアリングの段階です。その後、12月ぐらいに審議会が非公開になり、その段階で突然、環境庁案は生ぬるいから厳しくしなければならない、厳しくしなければいけないので電事法で発電所のアセスはやるのだと通産省が言い始めたのです。電事連もあつけにとられたような感じでしたけれども、そういう形で通産省が言い始めて、電事法の改正案を彼らも作ってしまって、電事法でやらせてくださいということ言い始めた。そこでずっと通産省に通って、夜中の2時ぐらいから折衝が始まるのです。それで朝の4時ぐらいまで折衝して、また朝の6時に行くとか、ひどいことにほとんど一人でやりました。

それで調整したのが、法の対象事業から発電所を抜くのは絶対に駄目だ、厳しくするところだけ電事法の条文に差し込んでくれという形で、向こうの電事法の改正案は没にして、差し込むところだけ電事法で書くという調整をしたのです。

- 寺田 あれが一番残念な話なんですよ。厳しくするところだけ電事法に差し込んだのですが、その中でアセスが電事法の中での工事計画に関する通商産業大臣の認可の条件になってしまったのです。本当はアセスというのは許認可ではなくて、許認可とは離れた手続で情報交流のためのものであるはずなのに、それが通産大臣の許認可行為とほぼ同一のものになってしまった。そうすると何が起こるかという、許認可の条件になってしまうと厳しい条件なんかつけられないでしょう。柔軟な情報交流ではなくて、本当にガチンコの許認可の条件みたいになってしまうわけで、正直言って私はあの条文は非常に残念でした。

- 藤田 最初に立案した法案は、各省庁との協議を重ねるなかで骨抜きにされる形になりましたが、環境影響評価法案の基本フレームは維持するというので頑張り続け、どうにか環境影響評価法案を国会提出まで漕ぎつけました。その後、今の新法案ではEU諸国がやっているような法制度の形で法案が作られたということで、よかったなという思いでいます。当時のことを振り返ってみると、昭和50年代から60年代初めの時期は、オイルショック後の経済立ち直りということで産業界は経済効率優先で環境コストが掛かる施策は反対となり、環境庁にとって法案はもとより、やりたくても何もやれないという逆風に見舞われた非常に厳しい時代で、不本意ながら環境行政の後退と叩かれ、環境庁不要論まで言われるという状況でした。その時は次に備えてとにかく力を蓄えるしかないということで耐えたという時代であったのです。けれ

ども、その後、リオのサミットがあって、そういう国際的な動きをうまく捕まえて環境基本法ができ、環境影響評価の法制化については言わば三段論法で、基本法で環境影響評価の推進の条項を入れて、それを環境基本計画で具体的に書いて、環境影響評価法の制定へといったような形で順を追って進んでいったので、よかったと思います。

◆ 当時思い描いていた理想の環境影響評価制度とのギャップ

○寺田 作りたかったと思っただけで、思ったほどそのとおりになったので、思い残すことはあまりないのですけれども、ただ、具体的に言うと、第二種事業の規模要件はもう少し下げたかった。しかし、今にして思うと、国の制度で縛られている事業が狭い方がより地方が独自のアセス条例でできますよね。今、国の制度で入っていない廃棄物処理場なんて、地方のアセスで相当色々なことをやっているわけですし、地方のアセスは、かなり幅広く例えば SDGs³のこともできるわけですよ。そういう意味では国の制度は骨格だけで、そんなに広げない方がよかったのではないかという思いがあります。



寺田 達志 氏

○鎌形 環境基本法があって、海外視察もあり、総合研究会の報告もあり、それぞれかなり出来上がった土俵があって、その中で書いてあることは大体全部できたのかなと思っています。強いて言えば、SEA（戦略的環境アセスメント）条項を入れておきたかったなという気はありました。

○倉阪 当時やりたかったことはほぼ入っている法案だったと思っています。スコーピングの際に誰でも意見を言えるようになりましたし、スクリーニングも入れているので、手続的には全て入っているということで、SEAについては、附帯決議で次につなげて、その後、改正法で入ったと思っています。電事法については仕方がないところもありましたけれども、それにしても、向こうが作っていた電事法単独の法案をやめさせてこちらに持ってこれたので、それはそれで調整としては成功したと思っています。

³ SDGs（Sustainable Development Goals）は、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発目標」。2030年までに達成を目指す世界共通の目標。

○藤田 当初から、大規模地域開発を対象とした環境影響評価、計画準備段階の環境影響評価を法制化しなければという思いはあったのですが、結局それが港湾計画というものを別にすればできなかった。事業アセスということで進んできているのですが、SEA を何とか制度化、法制化したいというのが思いとしてはあります。それをどのような形とするのか、今の環境影響評価法では切り分けた形の法制化になるのかということと、色々な事業が複合・累積した影響についてどういう形で対処していくのか、その辺のところは課題としてあると思っています。

あとは、環境基本法 19 条⁴を受けた形で何かできないかということ、これは環境アセスメント学会でも研究テーマだということで詰めていかないといけないということです。

◆ 環境影響評価法を制定した意義と今後への期待

○倉阪 アセス法を作った時は地方の制度がほぼ完備していない段階です。当然、川崎市など条例を持っているところはあったわけですが、持っていないところも多い時に作りました。今は各自治体が条例もほぼ完備している。その結果、スクリーニングで外れたとしても地方条例の網にかかってしまうので、ス



インタビュー風景

クリーニングが機能していないということで、そこは条例・制度が既に地方にあるということ为前提とした形で制度の見直しをしないといけないと思います。

あとはやはり SEA ですね。対象事業の前段階という形の位置決めについては配慮書で入りませうけれども、例えばエネルギー基本計画とか交通基本計画とか、そのような段階で環境配慮、特に CO2 の排出量とか廃棄物の排出量などをアセスする仕組みを設ける必要があると思っています。そこはアセス法の仕組みとはまた違った法律かもしれないですが、環境基本法 19 条対応ということで若干抜けがあると思っています。

○寺田 今の事業アセスについてはこの制度でいいのだけれども、実際に行われているアセス（の合意形成プロセス）はアセスの名に値しないようなものがあまりにも多いですね。これは制度が悪いのではなくて日本の社会が悪いんですよ。今、日本の社会は人と人との合意形成が

⁴ 第 19 条「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない。」

できにくくなっているでしょう。それは環境省の責任でもアセス制度の責任でもないのだけれども、より充実した合意形成を事業者にどう実現させるかを考えていかないと、どんな制度を作ってもろくなアセスにならないですよ。

もう一つは、SEA の話が出ましたけれども、正直言ってアセス法のフレームワークで SEA をやることについては無理があると私は思います。というのは、これからの環境保全というのは、既に環境保全だけではなくて、SDGs ではないですけども、環境と経済と社会がみんな重なって関係を持ちながらいい将来を作っていくことになるべきものであって、人間たちの思いが環境だけ引っこ抜いて一歩先にアセスができるのかといたら、そんなことできるわけがないでしょう。そういう意味では、環境保全に特化したアセス制度としては今のアセス法の仕組みで結構だけれども、それをもうちょっとまともに運用するためには社会を変えることを考えてもらいたいということであり、もっと幅広い話をするのだったら、環境省の単独所管ではないかもしれませんが、アセスとは別構えの SDGs 対応の何らかの制度を考えてほしいと思います。

○鎌形 事業アセスに関して言えば、地方との役割分担ということが大きな前提になると思います。また、やはり何かをやる時には、ある程度の影響を見積もって、それをみんなで共有して、どうすべきか議論する、それで社会的な合意を形成していく、こういう仕組みは絶対に必要であって、その内実がしっかりしたものになるかどうかは、少なくとも今あるこのシステムをよりどころにして、これからもしっかりと運用されていくべきだと思います。

SEA については、環境だけではなくところまで視野に入れる必要があります。要はエネルギーにしても交通にしても、ある計画をしたら、これは一体世の中にどういう影響があるのだと。環境ももちろんですけども、社会に対する影響とか色々あると思いますので、そういうものを事前に見積もって情報共有していくというシステム、それも作る側が恣意的にやるのではなく、ある程度のルールに従ってやっていくシステムが必要だと思いますので、イメージとしてはなかなか湧きにくいのですが、まだまだ議論ができていないところかなと思います。

○藤田 今後の重要な課題としては、政策や計画の準備段階での SEA の制度化です。米国や、EU など広く各国において制度化され、実施されています。持続可能な社会の実現に向けて、環境政策の基盤的施策としての役割を担うものであり、実効ある制度を確立していかないといけないと思います。

それから、規模の小さなスモールアセスについてどのような仕組みを考えていったらいいのか、また、気候変動に対する環境影響評価の在り方について、エネルギーとも絡んできますけれども、それを環境サイドからどういう形で取り組んでいくのか、そういったところが課題としてあると考えています。

さらに SDGs に対応するというので、今、EU などでは持続可能性アセスメントというのが行われています。オリンピックや国際博覧会のような場合は環境に配慮し、持続可能性アセス

メントをやっていくことになっておりますが、大阪・関西万博の場合は SDGs の達成ということを行っているにもかかわらず私から見れば全く不十分。だから正に大阪・関西万博で持続可能性アセスメントをやるべきだということで、環境アセスメント学会として万博担当大臣や環境大臣、経産大臣、大阪府知事・大阪市長等にも要望書を出したのです。それは確かに環境省の所掌範囲を超えてしまうかもしれませんが、そこは環境省が主導的にやっていけばいいのではないかと考えています。自治体の方でも、環境部局が SDGs を担当しているところが多いですし、今後の展開としてはそういったことも頭に置いて進めていく必要があるという思いです。

— 了 —

話し手 鎌形 浩史 氏 環境省顧問、福島中間貯蔵推進総括室長

1984年 環境庁入庁、2016年 環境省地球環境局長、2017年 大臣官房長、2019年 環境事務次官、2020年 退官。

倉阪 秀史 氏 千葉大学大学院社会科学研究院 教授

1987年 環境庁入庁、1995年 環境庁企画調整局環境影響評価課課長補佐、1998年 千葉大学へ出向、1998年 千葉大学法経学部助教授、2008年 法経学部教授、2011年 大学院人文社会科学研究所教授、2017年より現職。

寺田 達志 氏 学校法人東京環境工科学園 参与

1976年 環境庁入庁、2007年 イースト・ウエスト・センター派遣（環境省大臣官房付）、2008年 環境省地球環境局長、2011年 地球環境審議官、2012年 退官、2013年 駐ケニア特命全権大使及び UNEP（国連環境計画）常駐代表（～2016年）。

藤田 八暉 氏 久留米大学名誉教授、環境アセスメント学会会長

1968年 厚生省 入省、1993年 関西国際空港株式会社審議役、調整部次長、1995年 環境庁環境研修センター研修企画官、1999年 大気保全局大気生活環境室長、2001年 辞職、2001年 前橋国際大学教授、2003年 久留米大学教授（～2019年）。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）