

地域環境管理における自治体環境アセスメントの意義と機能

勢 一 智 子

はじめに

- 1 沿革から見る条例アセスメントの役割
- 2 条例アセスメントの現状
- 3 条例アセスメントの再評価

まとめにかえて

はじめに.....本稿の問題関心

環境影響評価（以下、「環境アセスメント」とする）は、1973年の福岡県要綱、1976年の川崎市条例を契機として、国に先駆けて多くの自治体で導入された経緯があり¹⁾、1997年の環境影響評価法の成立をみるまでに47都道府県・12政令指定都市の計59団体のうち、条例7団体、要綱等36団体の計43団体で導入されている²⁾。自治体によってはすでに30年以上の制度運用実績を有する。現

- 1) 環境アセスメントの早期導入例として、条例：川崎市（1976年）、北海道（1978年）、東京都（1980年）、神奈川県（1980年）、および要綱：福岡県（1973年）、岡山県（1978年）、神戸市（1978年）、名古屋市（1979年）、千葉県（1980年）、長崎県（1980年）、茨城県（1983年）、長野県（1984年）、北九州市（1987年）などが挙げられる。
- 2) 参照、環境庁環境アセスメント研究会編『日本の環境アセスメント（平成10年度版）』（ぎょうせい、1998年）49頁。アセスメント制度の沿革につき、川名英之「わが国の環境アセスメント制度の歴史」環境情報科学25巻4号（1996年）18頁以下、寺田達志「環境影響評価制度の歴史」環境アセスメント学会誌8巻2号（2010年）1頁以下、（社）環境情報科学センター／環境影響評価制度研究会編『環境影響評価資料集（国内編1・制度編）増補改訂版』（（社）環境情報科学センター、1980年）も参照。

行の環境アセスメントは、環境影響評価法に基づくアセスメント（以下、「法アセスメント」とする）、都道府県および政令指定市の条例に定めるアセスメント（以下、「条例アセスメント」とする）という多層型制度となっており、総体としてアセスメント体制を構成している。そのため、2010年の法改正動向を受けて³⁾、自治体アセスメントも転換期を迎えている。そこで、地域環境管理において、条例アセスメントがこれまでどのような機能を担っており、また、今後担いようのかについて、環境影響に対する事前配慮制度全体の中での位置づけに着目したい。

条例アセスメントは、自治体ごとに多様な制度となっており、その内容は、先駆的条例を中心に多くの先行研究から明らかにされている⁴⁾。制度運用状況も自治体ごとに異なるが、「傾向を探る」観点から全体的なデータや動向に着目して横断的に眺めると、条例アセスメントの興味深い現状が見えてくる。そのため、本稿では、都道府県および政令市の公表データをもとに、マクロ的視点から、あわせて一部ヒアリング調査等によるミクロ的視点も加えて、自治体レベルで環境アセスメントを導入する条例、および同条例の下での制度運用状況などを概観しながら、条例アセスメントの意義と役割について検討する。なお、戦略的環境アセスメントについても先行する自治体制度は注目に値するが、本稿では、自治体全体の運用実績を分析対象とするため、事業案段階で実施される環境アセスメントを中心に取り上げる。

叙述の順序としては、まず、地方が先行する形で導入された自治体環境アセスメントの沿革を確認する（以下、1で述べる）。次に、条例アセスメントの現状について分析する。とりわけ2000年以降の運用データを参照して最近10年の

- 3) 環境影響評価法は、制定時におかれた見直し規定を受けて2010年の第174回通常国会に改正法案（2010年3月19日閣議決定）が提出されたが、成立に至らなかった。
- 4) 主要な先行研究として、行政手続法研究会編『環境アセスメント法 - 合理的意思決定の法システム』（信山社、1997年）、浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社、1998年）、山村恒年『環境アセスメント』（有斐閣、1980年）、島津康男『市民からの環境アセスメント - 参加と実践のみち』（日本放送出版協会、1997年）、原科幸彦『環境アセスメント』（放送大学教育振興会、1994年、新版：2000年）、畠山武道/井口博編『環境影響評価法実務』（信山社、2000年）、柳憲一郎『環境アセスメント法』（清文社、2000年）、北村喜宣『自治体環境法（第5版）』（第一法規、2009年）を参照。

動向を取り上げる（以下、²で述べる）。その上で、地域における環境配慮制度全体を概観しながら、条例アセスメントの意義について考察したい（以下、³で述べる）。

1 沿革から見る条例アセスメントの役割

現行制度の検討に先立ち、国法に先行した自治体アセスメント制度の沿革をおおまかに辿ることにより、自治体アセスメントに期待されてきた役割について見ていきたい。なお、各自治体の条例は、対象事業、規模要件、手続構成等において異なる点が少なくなく、制度の導入背景も一様ではないが、以下では、先駆的事例に着目し、そこに見られる特徴的な点を取り上げる。

(1) 先進的自治体におけるアセスメント導入の背景要因

地方自治体における環境アセスメントは、1973年の福岡県の実施を皮切りに、条例では、1976年に川崎市、1978年に北海道、1980年に東京都、神奈川県が先駆例となり、新たな制度として一部の自治体で導入が始まった。1972年6月6日の閣議了解「各種公共事業に係る環境保全対策について」が国の所管する公共事業についてアセスメントを実施することを提示し、これが自治体での取り組みにつながったといわれる。

公害対策から地域環境管理への転換

先進自治体がアセスメント制度に取り組み始めた契機は、公害行政からの転換に見いだすことができる。事後対処の限界という公害対策の経験から、未然防止の必要性が強く認識されたことにより、事前環境配慮を実現する新たな仕組みとして環境アセスメントが注目された経緯がある。

例えば、川崎市の場合、アセスメント制度は、環境破壊の未然防止を目的とする「総合的計画的環境保全対策」として期待された⁵⁾。散発的に発生する開発への対応ではなく、地域の生活環境の保全・整備に関心が向けられてきた。

5) 原田尚彦／荒秀編『公害防止条例・自然環境保全条例』（学陽書房、1978年）96頁以下〔河原茂執筆〕。

このように、公害対策の後、地域生活環境の確保に向けられた自治体の関心は、現在の自治体環境政策にも共通する。

地域環境管理に向けた評価基準の必要性

事前配慮施策に対しては、公害対策とは異なる新たな評価基準が必要となった。環境アセスメントは、事業に先立ち当該事業に伴う環境負荷を調査・評価する手続であるため、これを契機として、地域の環境管理計画や環境配慮指針といった形式により、地域の目標とする環境将来像の提示が試みられた⁶⁾。これらは、事前配慮型環境評価基準の創造的作業であったといえる⁷⁾。

また、アセスメント制度そのものの認知度は、当時まだ低く、環境影響評価に係る技術や制度研究の蓄積も多くなかった。その中で自治体の制度導入の牽引力となったのは、意識の高い住民や意欲ある自治体職員、制度導入後も運営に携わる研究者等であり、地域における人材の貢献も看過できない。

開発事業に対する環境配慮の「場」の確保

次に、アセスメント導入の背景には、大規模開発が各地で問題化した状況が見られる。地域開発に伴う環境悪化は、住民の反対運動につながり、自治体が対応を求められたこともその契機の1つである⁸⁾。地域開発をめぐる対立の経験から、事業の円滑な実施には、地域での早期からの開発情報の共有、およびそれを前提とした住民・事業者・自治体間の合意形成が必要であることが認識された⁹⁾。例えば、北海道では、大型開発をめぐる地域紛争がアセスメント導入

6) 川崎市の例につき、参照、原田/荒・前掲注(5)103頁以下、田中充/沖山文敏「地方公共団体における環境アセスメント制度の歴史からの教訓 - 川崎市環境影響評価条例の制定・運用経緯を中心に」環境アセスメント学会誌8巻2号(2010年)8頁以下。川崎市の当初の計画につき、「地域環境管理計画」(1977年7月1日・川崎市告示82号)を参照。前掲計画については、川崎市環境局環境影響評価室より提供をいただいた。

7) 環境管理計画につき、参照、原科・前掲注(4)239頁以下。

8) 参照、兼子仁/関哲夫編『環境アセスメント条例』(北樹出版,1984年)130頁以下〔平尾英子執筆〕。

9) 同時期に同様の要請を沿革に有する制度として、情報公開条例と個人情報保護条例がある。参照、勢一智子「情報公開・個人情報保護条例における開示請求制度の現状と課題 - 福岡地域における制度運用状況から」西南学院大学法学論集第42巻第1・2号(2009年)24頁以下。

につながったといわれる¹⁰⁾。

アセスメント制度自体は、本来から開発事業を「止める」ものではなく環境配慮の要請に応える制度であるが、開発事業に対して自治体や住民による関与のもとで環境配慮を求める「場」を確保する点で存在意義は大きかったといえる¹¹⁾。

(2) 環境影響評価法制定後の自治体アセスメント

自治体アセスメントは、前述のように先進自治体による先駆的導入から始まり、国による閣議決定要綱の後一時制度化ペースが落ちたものの、平成元年度以降、再び制度化の機運が高まり、その後、法制定以降整備が進んだ¹²⁾。

このような状況において、1997年に制定された環境影響評価法は、自治体アセスメントに対して法アセスメントとの役割分担を前提とする設計変更を促し、要綱から条例への移行、既存条例の改定および未整備自治体における条例化の契機となった¹³⁾。環境影響評価法は、自治体によるアセスメントとの関係について規定をおき(61条, 62条)、先行した自治体アセスメントと一定の交通整理をしている¹⁴⁾。これは、両者の一定の役割分担およびそれを前提とする両者

10) 参照、待井健仁/井上堅太郎/羅勝元/安倍裕樹「日本の地方自治体における環境影響評価制度の制定・実施の経緯と社会経済的な背景に関する研究」ビジネス・マネジメント研究5号(2008年)26頁、伊藤康吉「北海道における環境アセスメントの実施とその制度化への対応」総合研究開発機構『環境アセスメントについて - シンポジウム報告』(1976年)45頁以下。

11) アセスメントにおける参加の要請は、間接民主主義の形骸化に対する1つのアンチテーゼから起こってきたものであり、直接民主主義の原理をどういう形で大規模社会の中で機能的に復元していくかという点が指摘されていた。参照、「討論：専門委員会検討結果をめぐって」総合研究開発機構・前掲注(10)199頁以下〔吉川博也発言〕。

12) 環境庁・前掲注(2)49頁以下。

13) 法制定をめぐるアセスメント条例と法との関係につき、大塚直「環境影響評価法と環境影響評価条例の関係について」西谷剛/磯部力/来生新/藤田宙靖/碓井光明編『政策実現と行政法』(有斐閣,1998年)、北村喜宣「自治体環境影響評価制度の最近の動向 - 法律の調整にさまざまな工夫をこらす」産業と環境27巻7号(1998年)28頁以下、倉阪秀史「環境影響評価制度における法と条例の関係について」判タ974号(1998年)57頁以下、畠山/井口・前掲注(4)78頁以下〔倉阪秀史執筆〕を参照。

14) 参照、環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』(ぎょうせい,1999年)244頁以下、大塚直『環境法(第3版)』(有斐閣,2010年)288頁以下。

の組み合わせによるアセスメント制度の全体設計を意味する。

法制化を受けて、2000年12月までに都道府県・政令市のすべてにおいて条例化が図られた。こうした動きは、部分的に性急な制度化を伴い、この点が、地域環境管理指針に先行してアセスメントが導入されたことによる混乱として、後に「計画的」環境管理が後退する要因につながる¹⁵⁾。早期に導入した自治体では、法に適合させる形で条例改正や要綱から条例への移行をした例もあり、自治体による環境革新が停滞する懸念も指摘された¹⁶⁾。

他方では、法対象外となる開発事業への対応は課題となった。開発需要の地域特性にくわえ、産業開発から都市インフラ整備へのシフトなど開発傾向の変化も見られた。同時に、地方分権化による地域自主管理指向の高まりを背景として、地域開発には、まちづくりと結びついた環境利害も重要な考慮要素として登場してきた。こうした動向は、条例の独自対象事業や独自評価項目・配慮項目として反映されている。

(3) 自治体アセスメントをめぐる背景動向

自治体アセスメント導入以降、環境法分野および行政法分野における行政の意思形成過程や公益判断のあり方に対する制度改革動向は、アセスメント制度の制度的位置づけに影響を与えている。

主要な動向としては、例えば、行政手続法（1993年）、パブリック・コメント制度¹⁷⁾、行政手続法における意見公募手続の採用（2005年）、情報公開法（1999年）、PRTR法（1999年）、パブリック・インボルブメント（PI）の導入、都市計画法における参加手続の整備、都市計画提案制度（2002年）、景観法（2004年）、行政の情報化の進展、地方分権改革を挙げることができる。環境法分野では、戦略的環境アセスメントの試行、生物多様性基本法による計画段階

15) 参照、浅野・前掲注(4)133頁以下、135頁。

16) 参照、浅野・前掲注(4)150頁以下、大塚・前掲注(14)287頁以下。

17) 制度導入は、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定)であるが、行政手続法改正による意見公募手続の採用に伴い、国レベルでは廃止されている。

のアセスメントの採用、自然再生推進法における多様な主体の参画についての制度化などが見受けられる。

これらの制度動向を受けた行政過程への要請として、1つは、手続指向があり、適正な手続を経た判断過程に合理性が認められることとなった。2つとして、アカウンタビリティ指向が挙げられ、情報公開を通じた行政判断過程に対する透明性確保とその説明責任が強調された。3つに、コミュニケーション指向がある。これは、行政側の一方的な公益判断ではなく、政策形成に協働を求めるものであり、政策情報の提供およびそれを前提とする市民意見の遡流という市民参加型の政策形成過程を重視するものである。まちづくり分野で顕著となった。

以上のような経緯を踏まえると、先進的自治体による導入当初、環境アセスメントは極めて先駆的な制度であったが、その後、行政関連制度の整備が進んだことにより、アセスメント制度を構成する手続要素は、公益判断過程の「標準装備」となってきた。アセスメントの沿革を辿ると自治体アセスメントは現代にも共通する諸要素を先取りした制度であり、今日では環境アセスメントは、開発事業に対する環境配慮の代名詞的存在となっている。現在における環境アセスメント制度の価値は、環境に特化したものであるが、現代的要請を反映した「フルスペック」手続となっている点にある。

2 条例アセスメントの現状

以下では、自治体アセスメントの現状について、運用状況のデータを参照しながら概観したい¹⁸⁾。まず、法と比較して条例に見受けられる制度的特徴を確認する(以下、(1)で述べる)。次に、条例の運用状況を見た後(以下、(2)で述べる)、条例アセスメントの制度運用面に着目し、運用上の特徴を取り上

18) 本稿では、自治体の運用状況につき、公表データに加えて、自治体環境部局に対して実施したヒアリング調査(実施時期:2010年2月から5月)をもとに分析する。公表データについては、ヒアリング調査等において提供を受けた資料のほか、環境省による環境アセスメント情報提供サイト「環境影響評価情報支援ネットワーク」(<http://www.env.go.jp/policy/assess/>)に負うところが多い。

げる（以下、(3)で述べる）。

(1) 環境アセスメント条例の制度的特徴

環境アセスメント条例は、都道府県および政令市のすべてにおいて整備されている。各自治体の条例は基本的な構造は共通するが、手続を含む制度設計、対象事業と評価項目の設定などバリエーションに富む¹⁹⁾。

環境影響評価法と比較した場合、環境アセスメント条例におおむね共通する一般的特徴としては、第1に対象事業については、法対象事業に準拠し、くわえて独自対象事業が追加されて種類が多い。例として、工場・事業場、住宅団地、高層建築物、レクリエーション施設などが見られる。第2に評価項目は、法定項目に追加して多様な独自項目が採用されている。特徴的な評価項目としては、日照、電波障害、文化財・歴史的環境、交通、安全性等が挙げられる（表1を参照）²⁰⁾。第3に手続に関しては、自治体側がイニシアティブをとる傾向が見られる。例えば、公告・縦覧の首長主催、市民意見の首長への提出などにその特徴を見て取れる。第4として、専門家の意見を反映させる審査会がすべての条例でおかれている。第5に、事業着工後の事後調査もすべての自治体で採用されている。

表1 自治体の独自評価項目の設定例（政令市の場合）

評価項目（要素）	政令市数	中項目・小項目（川崎市の例）	評価項目の内容（川崎市地域環境管理計画より）
低周波振動	13	騒音振動 低周波音	低周波音にかかる影響
風害・局地風	12	風害	風環境の変化による影響
電波障害	11	受信障害	テレビ受信にかかる影響
緑	5	緑の質 緑の量	植栽樹林の適合性 植栽基盤 緑被 緑の構成
史跡・文化財	10	歴史的・文化的遺産	文化財等および埋蔵文化財包蔵地にかかる影響
地域社会・地域交通	3	コミュニティ施設	人口の変化に伴う医療機関 福祉・教育・施設 集会所 公園等にかかる影響
コミュニティ	6	交通混雑 交通安全 地域分断	交通量・交通流の変化による交通安全 地域住民の交通経路等への影響
地域	6	火災 爆発 化学物質の漏洩	高圧ガス 危険物 有害な化学物質の取り扱い 事故防止等にかかる影響

環境省資料（2007年12月現在）より作成 / 政令市数は14政令市のうち評価項目設定がある数

19) 例えば、手続については、事業者中心型（法準拠型）、首長主導型など条例ごとに特徴が見られる。条例に基づく制度比較を含めて、参照、環境影響評価制度総合研究会「環境影響評価制度総合研究会報告書（資料編）」（2009年7月30日）、畠山 / 井口・前掲注（4）78頁以下〔倉阪秀史執筆〕。

(2) 環境アセスメント条例の運用状況

自治体間の実施件数差

近年の運用実績を見ると、条例アセスメント実施件数の年合計は、ほぼ横ばいが続いている（表2を参照）。各自治体の事案件数は、自治体によって大きく異なり、複数年にわたり事案がない例もある（表3を参照）。例えば、都道府県の2000年～2009年の最近10年間の実施実績では、この期間の条例アセスメント事案件数は0件が7県（14,8%）あり、2件以下が21道府県（44,6%）となっている。また、比較的实施件数の多い政令市を加えても、同期間の実績の平均で年に1件以上の実施例があった自治体は、24,7%（14自治体）にとどまる²¹⁾。この数値を見る限りでは、全国的傾向として条例アセスメントが多用されているとはいえない。

ただし、後述するが、条例アセスメント事案が少ないことが、当該自治体で事前環境配慮が不十分であることには必ずしも直結しない点に留意が必要である²²⁾。

表2 自治体制度に基づく環境影響評価の実施件数

事業種類	累計	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	小計
道 路	194	10	4	1	5	3	2	4	3	7	1	40
河 川 工 事	26				1			3		2		6
鉄 道 ・ 軌 道	109	2	3	3	2	1	5		1	2		19
飛 行 場	32		1				1					2
埋 立 ・ 干 拓	78		2		1	4			1			8
廃 棄 物 処 理 施 設	223	14	11	13	14	10	17	11	12	8	2	112
各 種 土 地 造 成	372	11	7	2	4	2	2	3	4	5	2	42
発 電 所	53				1		2	1	1	1	1	7
レ ク レ ー シ ョ ン 施 設	470	2	3	3	2	1		1	1	1		14

20) 各自治体制度の評価項目につき、報告書・前掲注(19)を参照。川崎市の例として、「川崎市地域環境管理計画」第3章を参照。

21) この数値は、調査対象時の47都道府県および15政令市のうち、未施行の3市を除外した59を母数としている。

22) 各地域の環境配慮においては、条例アセスメント以外の環境事前配慮制度が寄与している部分は少なくなく、また、一例として公害苦情申立件数との比較においても、条例アセスメント件数との因果関係はうかがえない。公害苦情申立件数につき、公害等調整委員会事務局「公害苦情調査結果報告書（平成20年度）」（2009年）を参照。

事業種類	累計	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	小計
工場・事業場	98	1	1	3	5	6	2	6	7	6	8	45
港湾施設・港湾計画	16											0
下水道終末処理施設	38		1	3		1	1	2	1			9
土石・鉱物採取	23	3				1				3		7
その他の施設等	324	11	5	14	19	26	26	19	19	23	19	181
計	2056	54	38	42	54	55	58	50	50	60	33	494

<環境影響評価情報支援ネットワーク(環境省)のデータベース(2010年5月15日時点)より作成>
*評価書公告(公示)日または首長への評価書提出日での集計

*事業種類は環境省データベース分類に従う
*累計は要綱を含む実施件数の合計件数
*小計は2000年以降の実施件数

表3 都道府県・政令市における条例アセスメントの運用状況

団体名	名称	累計	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	小計
北海道	北海道環境影響評価条例	63		1									1
青森県	青森県環境影響評価条例	17	4	3			1		1	1			10
岩手県	岩手県環境影響評価条例	21	2	2	1	2	1	4	1	1	1		15
宮城県	宮城県環境影響評価条例	14	5			2					1		8
秋田県	秋田県環境影響評価条例	1											0
山形県	山形県環境影響評価条例	5											0
福島県	福島県環境影響評価条例	40				5	1	1	3	3	1		14
茨城県	茨城県環境影響評価条例	9											0
栃木県	栃木県環境影響評価条例	18									1		1
群馬県	群馬県環境影響評価条例	11		1	1				1		3		6
埼玉県	埼玉県環境影響評価条例	81		1	1	6	1			2		1	12
千葉県	千葉県環境影響評価条例	84	2		1			1	1		1		6
東京都	東京都環境影響評価条例	257	12	7	12	9	8	6	6	5	4	8	77
神奈川県	神奈川県環境影響評価条例	79	4		2	1	3		1		2	1	14
新潟県	新潟県環境影響評価条例	48	2	1		1		1	1	2	1	1	10
富山県	富山県環境影響評価条例	4											0
石川県	ふるさと石川の環境を守り育てる条例	4		1							1		2
福井県	福井県環境影響評価条例	5											0
山梨県	山梨県環境影響評価条例	8							1	1			2
長野県	長野県環境影響評価条例	34	1						1				2
岐阜県	岐阜県環境影響評価条例	15	3	2		3			1	1	1	1	12
静岡県	静岡県環境影響評価条例	20						1		1		1	3
愛知県	愛知県環境影響評価条例	25	1	1	1	1		2		2			8
三重県	三重県環境影響評価条例	132	1			1			3	3		1	9
滋賀県	滋賀県環境影響評価条例	61	2	1		1		2			2		8
京都府	京都府環境影響評価条例	20		2		1					1		4
大阪府	大阪府環境影響評価条例	58			1			1					2
兵庫県	(兵庫県 環境影響評価に関する条例)	37	3		1				1			1	6
奈良県	奈良県環境影響評価条例	3			1			1			1		3

地域環境管理における自治体環境アセスメントの意義と機能

団体名	名称	累計	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	小計
和歌山県	和歌山県環境影響評価条例	3	2										2
鳥取県	鳥取県環境影響評価条例	4											0
島根県	島根県環境影響評価条例	9			1	1			1				3
岡山県	岡山県環境影響評価等に関する条例	107	1		1	1	1	3	1	3	1		12
広島県	広島県環境影響評価に関する条例	36											0
山口県	山口県環境影響評価条例	41	2	1			3						6
徳島県	徳島県環境影響評価条例	1		1									1
香川県	香川県環境影響評価条例	21	1										1
愛媛県	愛媛県環境影響評価条例	7		1	1						4	1	7
高知県	高知県環境影響評価条例	8					1						1
福岡県	福岡県環境影響評価条例	7		1						2	1		4
佐賀県	佐賀県環境影響評価条例	2					1				1		2
長崎県	長崎県環境影響評価条例	61		2	2	1	1				1		7
熊本県	熊本県環境影響評価条例	11				2	1	2	1	1	2		9
大分県	大分県環境影響評価条例	17						1	1				2
宮崎県	宮崎県環境影響評価条例	3					1	1					2
鹿児島県	鹿児島県環境影響評価条例	13			1		1						2
沖縄県	沖縄県環境影響評価条例	33	1	4	1	2	2	1	3	2	1		17
札幌市	札幌市環境影響評価条例	2						1	1				2
仙台市	仙台市環境影響評価条例	5	1					2		2	1		6
さいたま市	さいたま市環境影響評価条例	0											0
千葉市	千葉市環境影響評価条例	8							1				1
横浜市	横浜市環境影響評価条例	69				1	4	3	2	3	4		17
川崎市	川崎市環境影響評価に関する条例	262			9	7	22	19	14	11	13	12	107
新潟市	新潟市環境影響評価条例	0											0
名古屋市	名古屋市長古屋市環境影響評価条例	47	1			2		1	1			1	6
京都市	京都市環境影響評価等に関する条例	8			1	1		1			1		4
大阪市	大阪市環境影響評価条例	20	1		1			2	1	2	1	2	10
堺市	堺市環境影響評価条例	0											0
神戸市	神戸市環境影響評価等に関する条例	81	1	2	1								4
広島市	広島市環境影響評価条例	13		2	1				1	1	2	1	8
北九州市	北九州市環境影響評価条例	13		1		1	2			1	4	1	10
福岡市	福岡市環境影響評価条例	9	1			2		1			2		6

<環境影響評価情報支援ネットワーク 環境省>のデータベース(2010年5月15日時点より作成)

*評価書公表・公示 日または首長への評価書提出日での集計

*一部ヒアリング調査等に基づく修正を含む

*累計は制度実施当初からの件数(要綱を含む)

*小計は2000年以降の件数

生活型対象施設の増加

実施事業の傾向として、近年件数が多い事例に「廃棄物処理施設」および「その他の施設」が挙げられる(表2を参照)。環境省の分類による「その他の

施設」の内訳は多様であるが、マンション等の集合住宅、商業施設、教育施設、医療施設の建設が多くを占め、再開発も増加傾向にある。前者の廃棄物処理施設は、周辺住環境の悪化を伴うため周辺住民から反対の多い「迷惑施設」と呼ばれてきたが、後者に該当する施設の多くも周辺住環境に大幅な変動をもたらすものである。

これらの施設は、まちづくりへの関わりが大きく、施設自体が周辺の自然環境に及ぼす影響と並び、近隣の住環境・地域空間に与える多様な変化がアセスメント手続を通じて「環境影響」に結びついて問題提起されやすい性質の事業といえる。このような事案が増加してくると、アセスメント制度自体の地域における役割にも変化を及ぼすこととなる。

自治体間の運用実績差の要因

各自治体の条例を比較すると、手続を含む制度設計、対象事業の設定、評価項目は多様であり、また、運用実績についても大きく状況が異なっている。

事案件数の相違要因を見ると、第1に、制度の差異に起因する点として、対象事業の種類、およびその規模要件の違いがある。各自治体の制度設計が条例アセスメント制度に期待する役割が反映されている要素も見受けられる。例えば、対象事業の規模要件が大きい、独自対象事業が少ないなど法対象事業からの程度広げるかの点にとりわけ顕著に表れる。第2として、地域環境の差異に関しては、開発事業の多さに結びつく都市特性が影響している。具体例として、北九州市と福岡市の比較を表に示した。両市はともに福岡県下の政令指定都市であるが、それぞれ工業都市と商業都市という都市特性がアセスメント事例からもうかがえる（表4を参照）。第3は、法アセスメントへの対応の差異であり、法対象事案に対する条例固有手続の有無が作用する²³⁾。

23) 法対象事業に対して固有手続をおく例として、神奈川県環境影響評価条例、川崎市環境影響評価条例が挙げられる。参照、小沢正志「神奈川県における環境アセスメントについて」環境情報科学36巻4号(2008年)10頁以下、飯島宜之「地方自治体である川崎市からみた環境影響評価法について」環境アセスメント学会誌8巻1号(2010年)43頁以下。

地域環境管理における自治体環境アセスメントの意義と機能

表4 福岡市と北九州市の比較：両市の条例アセスメント事例（2000年以降の事例：2010年6月現在）

福岡市	北九州市
西鉄天神大牟田線雑餉隈駅周辺連続立体交差事業 かなたけの里公園整備事業 南学院大学田尻グラウンド(仮称)整備事業 周船寺川都市基盤河川改修事業 福岡市葬祭場再整備事業 福岡市東部工場建替事業 (計6件)	産業廃棄物処理施設の変更新業 (仮称)新・新門司工場建設事業 総合環境エビナート複合中核施設建設事業 天然ガスコージェネ発電設備建設事業 戸畑共同発電所第5号発電設備建設事業 小倉駅前第一地区高層建築物建設事業 平尾台地区鉱物採取事業 響灘地区製鋼工場建設事業 加熱炉・熱処理炉増設事業 合金鉄溶解炉設備建設事業 (計:10件)

< 出典：福岡市および北九州市のHPより作成 >

市民意見の提出状況について

アセスメント手続には、事業者が作成した方法書や準備書に対して、市民意見を提出する手続がおかれている。市民意見の提出状況については、条例アセスメントの統計データは見られない²⁴⁾。一部自治体へのヒアリングでは事案によって意見件数に大きく差があり、意見提出ゼロも少なからず存在する。例えば、北九州市の例では、事業者所有の敷地内における事業施設の設置など、生活空間に関わりの薄い対象事業については、意見提出が極めて少なく、他方、道路などまちづくりや地域環境に密接な事業には比較的意見件数が多いという傾向が見受けられた²⁵⁾。

参考例として、法アセスメントのデータでは、市民意見提出がなかったものは、方法書手続で33,9%、準備書手続で27,4%となっている（2007年3月時点までの事例）²⁶⁾。法アセスメントのデータ等を参照する限り、自治体においても近い状況が推測される。

また、市民意見反映の制度として構造が類似する行政手続法による意見公募

24) 市民意見数については、条例の手続設計により市民意見の提出先が異なり、意見提出先が事業者となっている場合には、評価書等に意見件数が記載されないことも多く、また自治体側も必ずしも把握していないため、統計的な数値は見つけることができなかった。

25) 事例ごとの意見件数については、北九州市のHP上で公表されている各事例のアセスメント図書を参照（<http://www.city.kitakyushu.jp/>）。なお、北九州市の制度では市民意見の提出先が市長となっており（北九州市環境影響評価条例9条、15条）、環境部局側も把握しているほか、各事例の意見提出状況がアセスメント図書に記載されている。

26) 数値につき、報告書・前掲注(19)を参照。

手続では、法定意見公募案件⁹³¹件中、意見提出数ゼロが445件（47,8%）、1から10が340件（36,5%）となっており²⁷⁾、広く一般に意見を求める手続において市民意見が常に活発に提示されるとは限らないことが見て取れる。

(3) 条例アセスメントの運用上の特徴

環境部局によるイニシアティブ

条例アセスメントにおいても、環境アセスメントは、事業者が実施するものであり、自治体側が主体的に担う制度とはなっていない。しかしながら、条例規定の手続からではうかがえないが、実際の制度運営では、環境アセスメント条例を所管する環境部局がアセスメント手続進行に当たり主導的な役割を担っている状況が見られる。

例えば、アセスメント実施者である事業部局や民間事業者に対して、事前相談からアセスメント手続の遂行まで環境部局が頻繁に相談に応じたり、ときには積極的にアドバイスをしながら進行管理役を担っている。公告・縦覧の主体が首長となる制度の場合、この傾向は一層強まるとされる²⁸⁾。

環境部局がイニシアティブをとるメリットは、事業者と事業内容に対して繰り返し関与する機会を確保する点にある。これにより、一連の手続を円滑に進めることができるほか、早期から事業内容に接触することができ、首長が市民意見の提出先となる場合には、市民意見の把握も可能となる。市民意見を含む情報把握は首長意見の取りまとめの際に有効とされる²⁹⁾。さらに、事業に対する環境配慮を働きかける機会を得ることが可能となる。いずれもインフォーマルなレベルであるが、民間事業者に対しては、事業部局が係わる許認可が事実上のバックアップになり、自主事業の場合は、首長意見を見据えた調整の意味があり、協力的な対応が得られる期待がある。

27) 参照、総務省「平成20年度における意見公募手続等の施行の状況について」(2009年12月25日)

28) 首長主催の構造を住民に対する信頼性確保と見るものとして、参照、柳・前掲注(4)80頁。

29) 首長意見の役割を強調するものとして、中央公害対策審議会環境影響評価部会「環境影響評価制度のあり方について(審議会結果のまとめ)」(1979年4月10日)9(3)ア。

審査会関与の影響力

法アセスメントと異なり、審査会等による専門家の関与が制度上保障されている点は、自治体アセスメントの特徴である。環境影響評価審査会は、北九州市条例の規定を参照すると、首長の諮問に応じ「技術的事項を調査審議する」（北九州市環境影響評価条例30条2項）ことが任務である。そのため、「環境の保全に関し学識経験のある者」が委員に任命される（同条3項）。

審査会による関与に期待される点は、第1は、制度趣旨通り、専門技術的な知見の集約である。事業者の実施する環境アセスメントの内容が適切であることを専門的に確認する上で不可欠となる。第2に、第三者機関として、環境影響評価に対する客観性の確保がある。とりわけ、自治体の自己事業の場合には、首長意見の正当化根拠となる。第3として、審査会からの指摘事項は、専門的見地からの環境配慮要請として、民間事業者に対して、あるいは庁内調整において一定の説得力を持つ。これは、審査会からの指摘が事業者から比較的受け入れられていることからもうかがえる³⁰⁾。また、審査会からの指摘を受けて、事業計画が修正される例も少なくない³¹⁾。第4に、審査会が多様な主体による関与を実現する。ときには現地視察も実施する審査会が市民側の代表検討者としての機能も担う場合もある。例えば、市民意見が十分に出されなかった事例において、事業者あるいは行政担当者とは異なる主体による関与を実質的に担保することになる。

その一方で、審査会構成員の確保には課題が見える。研究領域の専門分化が進行していることなどから限られた構成員数において多様な人材確保に限界が

30) 答申の首長意見への反映状況について、ほぼ全部反映が75%であり、他方8割以下の反映にとどまるものは0%であるとする実態調査がある。参照、本間勝/作本直行「地方自治体（都道府県・政令指定都市）における環境影響評価審査会（審議会）に関する実態について - 環境アセスメント学会企画委員会実施アンケート結果から」環境アセスメント学会誌7巻2号（2009年）54頁。

31) 環境影響評価書作成の準備段階に審査会からの指摘を受けて環境配慮措置を追加した例として、大学グラウンド整備において稀少植物保護を目的とした環境保全ゾーンの創設がある。参照、福岡市環境影響評価審査会議事録2002年10月28日、同2005年3月3日、岩間徹「西南学院大学スポーツグラウンド施設の移転小史」西南学院史紀要5号（2010年）8頁以下。

あったり、多くは大学教員など兼業委員のため審査会の日程調整に支障が多かったり、女性研究者が少ない中で高い女性委員比率を維持する必要があるなど³²⁾、他の附属機関と共通する問題点も残されている³³⁾。

人的資源の恩恵

対象事業の種類が多い条例アセスメントにおいて比較的円滑に運用されている事例では、事案に合わせて柔軟な手続運用がなされている実務状況が見られる。前記のような運用上の特徴は、そうした運用を担うことができる人材に依拠する。アセスメントの手続運営には、環境部局側に相応の科学的知識と制度理解が不可欠であり、実務では、環境対応に経験豊富な職員や技術系職員の多用が見られる。同様の事情は、審査会にも共通する。

事案による不確定要素が多い中で柔軟な運用傾向は、経験値に依存する面も大きく、このような運用傾向は、制度導入当初からの関係者の工夫と努力によって蓄積されてきた成果と考えられる。評価密度が高く円滑な制度運営は、自治体担当者、審査会を取りまとめる会長など、個別事案ごとに柔軟な対応を担う経験豊富な人材の恩恵により確保されている現状がうかがえる。

他方では、このことは、運用の仕方での帰結に差が出てくることをうかがわせるものである。例えば、環境部局の担当者がインフォーマルな対応をどの程度行うか、手続進行に当たりイニシアティブをどの程度積極的に発揮するか、担当者の能力を含めて人的要素が多く作用する余地がある。あるいは、審査会においても、多様な分野の専門家の意見をアセスメント制度の趣旨に沿って反映させるためには、多くは会長による「とりまとめ」が重要な役割を担うことが少なくない³⁴⁾。審査会からのアドバイスも、会長のスタンスや議事運営によって事業へのインパクトは変わってくる³⁵⁾。そのため、そうした役割を担

32) 審議会一般における女性委員の供給源の問題状況につき、参照、勢一智子「審議会等委員の現状と課題 - 委員供給源の実情から」青森雇用・社会問題研究所ニューズレター31号(2010年)13頁以下。なお、前掲拙稿は、菊池高志教授(西南学院大学法学部・労働法)との学内交流を通じて示唆を得て執筆した小論である。菊池先生のご退職をお祝いするとともに、多くの学術的刺激とご指導をいただいたことにお礼を申し上げます。

33) 参照、勢一・前掲注(9)54頁以下。

う人材が確保できるか否かも制度運営に影響することとなる。

先駆的な制度導入に携わった貴重な人材からの世代交代の時期に差しかかっている現在、財政難と行政改革の流れの中、行政側で確保できる人材に限られてくることも考慮すると、後継者問題が深刻となる可能性がある。しかし、制度である以上、担い手が変わっても一定水準が確保されることが必要であり、そのための制度改善は課題である。

3 条例アセスメントの再評価……地域環境配慮制度における位置づけから

以上の条例アセスメントの運用状況に対する分析を踏まえて、条例アセスメントの機能と役割について考察したい。以下では、地域開発に対する環境配慮の仕組みを概観した上で（以下、(1)で述べる）、その地域管理体制全体における条例アセスメントの機能を検討する（以下、(2)で述べる）。そして、最後に、条例アセスメントの存在意義について言及することにより、本稿のまとめとしたい（以下、(3)で述べる）。

(1) 開発事業に対する地域環境配慮制度

地域において開発事業に対して、環境配慮を要請する仕組みは数多く見受けられるところであり、それらが総体として地域の環境管理を担っている。その中に位置づけられる条例アセスメントの機能と役割について、以下では、他の制度を含む全体像を見渡しながらか検討してみたい。

環境影響評価法によるアセスメント

地域の開発事業に対して、事前環境配慮を要請する法制度の典型は、環境影響評価法に基づく環境アセスメントである。法アセスメントの対象は、環境負

34) 他の領域でも共通する例として、自然再生推進法を中心とする自然再生への取り組みが挙げられる。参照、勢一智子「協働型政策決定の法構造 - 自然再生推進法を素材として」西南学院大学法学論集41巻3・4号(2009年)218頁以下。

35) 審査会における事業内容変更例として、前掲注(31)で掲げた事案のほか、事業計画構想が大幅に変更された、福岡市「かなたけの里公園整備事業」が挙げられる。参照、福岡市環境影響評価審査会議事録2005年1月19日、同2007年11月29日、同2008年4月17日。

荷の大きい大規模事業であり、地域環境への影響程度は大きい。法アセスメントに対する自治体の関与は、首長の意見提出であり、制度上の自治体側の関与機会は限定されているが、それを通じて地域における事前環境配慮制度の一部となっている。

その一方では、法アセスメントに関して、環境省地方環境事務所と事業対象地域の自治体が現地調査などで協力する場面も少なくなく、環境省による情報提供およびアドバイスが自治体環境部局に対して行われることが慣行となっている。このような法定手続を進めるための調査検討体制として捉えても、法アセスメントが地域環境配慮の仕組みを構成していると考えられる。

法改正により、法対象事業の拡大、法定手続の充実が図られることとなった場合であっても、「法と条例とが一体となって、より環境の保全に配慮した事業の実施を確保」してきた経緯を踏まえれば³⁶⁾、今後求められる両者の役割分担が単に対象事業の棲み分けで終わらないことに留意が必要である。

条例に基づくアセスメント

法アセスメントの対象とならない一定の事業については、条例アセスメントの対象となる。条例アセスメントでは、おおむね法基準の2分の1規模の事業を目安として選定されている傾向が見られる。それに代わって、地域特性に応じた独自対象事業、評価項目が採用されている。国法に先立ち、戦略的環境アセスメントの制度を導入している例もある³⁷⁾。

法アセスメントとの関係では、法対象事業については、制度上は、地域の環境配慮手続を法アセスメントに委ねる形式となるが、すでに見たように、条例規定の手続により自治体が主体的に地域特性を反映させる仕組みを別途おく例

36) 法と条例の制度上の役割については、2010年の法改正にあたり下記のような考え方が示されている。「我が国の環境影響評価制度は、法対象とならない小規模の事業や法対象外の事業種について、各地方公共団体が地域の実情も踏まえながら環境影響評価条例において対象事業とするという役割分担を前提に、法と条例とが一体となって、より環境の保全に配慮した事業の実施を確保してきている。」参照、中央環境審議会総合政策部会環境影響評価制度専門委員会「今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）」(2010年2月22日)5頁。

もある。

条例アセスメントは、事前環境配慮における自治体固有の制度として最も厳格な環境配慮を求めるものであり、対象事業に該当した場合には、当該開発事業の着手に一定の負荷を課すこととなる。そのため、対象事業の選定においては、開発事業に対する事前環境配慮制度として、以下に見る他の諸制度との役割分担の視点から検証が必要となる。

特定施設に対する環境配慮・環境影響調査

環境アセスメントのほか、個別法等に基づき、特定施設に対する環境配慮調査を求める制度もある。具体例としては、廃棄物処理法に基づく廃棄物処理施設に対する生活環境影響調査、大規模小売店舗立地法に基づく大規模小売店舗の新設等に係る環境審査などが挙げられるなどが挙げられる。大規模小売店舗立地法に基づく大規模小売店舗の新設届出件数（同法5条1項）は、2009年度実績では、全国で492件、同じく施設等の変更届出件数（同法6条2項）については、688件である（数値は、すべて2010年6月1日付け経済産業省公表による）。いずれも店舗所在地の都道府県に対して届出が義務づけられており、説明会の開催や市町村意見を踏まえた地域環境への配慮がなされる手続となっている（同法7条、8条、9条）

また、近時導入が進む例として、建築物環境配慮制度がある³⁸⁾。これは、建築物総合環境性能評価システム（CASBEE：Comprehensive Assessment System for Building Environment Efficiency）などを利用して建築物の環境配慮を建築主に求めるものである。一定規模以上の建築物を建てる際に、環境計画書の届出を義務付ける制度であり、その建築物の省エネルギー性能等に関する評価書の添付が必要となる。CASBEE を利用する制度については、2010年4

37) 自治体レベルの戦略的環境アセスメントについて、本稿では取り上げないが、参照、石川義紀「SEAにおける地方自治体の役割」浅野直人監修／環境影響評価制度研究会編『戦略的環境アセスメントのすべて』（ぎょうせい、2006年）58頁以下、田中充「地方自治体におけるSEA制度の構築に向けた課題」前掲書68頁以下、環境アセスメント研究会『わかりやすい戦略的環境アセスメント』（中央法規出版、2000年）、柳憲一郎・環境政策学会誌14号掲載論文（2010年2月公開予定）、勢一智子「戦略的環境アセスメントの意義と展望 環境配慮型行政システムの制度設計」環境管理41巻4号（2005年）66頁以下。

月現在、21自治体で導入されており、その運用実績は、2004年度からの累計で4,884件となっている（2010年3月現在における16自治体の総計）³⁹⁾。

要綱等による環境配慮制度

環境アセスメント以外の環境配慮制度として、アセスメントより手続が簡略であり、事業者の負担も軽微である仕組みがおかれていることも多い。これらは、条例アセスメント対象外の事業を対象としており、アセスメント制度の周辺部分を担っていると見ることもできる。

典型例として要綱に基づく事前環境調査が挙げられる。これは、アセスメント対象とならない小規模な開発事業に対する簡略型アセスメントもしくは代替アセスメントとして採用されている。以下では、福岡県の開発許可手続に求められる事前環境調査を例に紹介する⁴⁰⁾。

1973年制定の「福岡県開発事業に対する環境保全対策要綱」は、最初の自治体アセスメントとして知られている。一定の開発行為について、環境に及ぼす影響の評価する事前調査を事業者に求めて、その結果は、福岡県環境保全に関する条例において届出制および許可制に接続されており、これにより開発事業に対する環境配慮を実施する制度となっている。ここでは、開発面積3ha以上の比較的小規模な開発行為から対象となっており、知事が許可権限を有し、それを背景として助言や勧告を行う（要綱の第5に環境配慮事項）。この制度は、

38) 参照，国土交通省環境価値を重視した不動産市場のあり方研究会「環境価値を重視した不動産市場形成のあり方について（とりまとめ概要版）」（2010年3月）11頁以下，石原肇「地方自治体における建築物環境配慮制度の比較」日本地域政策研究8号（2010年）159頁以下。同様の取り組みは、海外でも進められており、例えば、EUでは、建物のエネルギー性能に関する（欧州議会および理事会）指令（2010/31/EU）（2010年5月19日）が旧指令（2002年指令：2002/91/EC）を改める形で新たに制定されている。本指令につき、参照，荻原愛一「建物のエネルギー性能に関するEU指令 - ゼロ・エネルギーをめざして」外国の立法246号（2010年）17頁以下。

39) 数値については、参照，（財）建築環境・省エネルギー機構（http://www.ibec.or.jp/CASBEE/local_cas.htm）。なお、2002年に同制度を最初に導入した東京都では、独自の評価手法を採用しており、実績は本数値に参入されていない。東京都の同制度である建築物環境計画書制度につき、参照，都民の健康と安全を確保する環境に関する条例18条以下。

40) 参照，北村・前掲注（4）155頁以下。

条例アセスメントが導入された後も、自然環境配慮の制度として存続しており、一定の運用実績がある（表5を参照）。例えば、2008年度実績は届出・通知（条例25条・26条）18件、許可・協議（条例28条・29条）7件である⁴¹⁾。

福岡県の場合、条例アセスメント事案数が少ないが⁴²⁾、条例アセスメントの対象とならない小規模な開発事業に対しては、この制度によって簡易版のアセスメントを実施していることになる。この制度と条例アセスメントとの差異は、市民参加や公表規定がない点にある。この点は、正規のアセスメントとの決定的な相違である。

条例アセスメント対象とならない開発事業に対する類似の制度については、例えば、横浜市では、制度見直しの一環として、要綱で運用している事前配慮制度と環境アセスメント条例の一体化が検討されている⁴³⁾。これは、両制度の役割分担の在り方について示す例である。

表5 <福岡県環境保全に関する条例に基づく届出・許可等の状況>

	届出・通知（条例第25条・26条）				許可・協議（条例第28条・29条）				
	宅地の造成	土石の採取	水面の埋立	計	ゴルフ場	住宅団地	工場	水面の埋立	計
2009	2	2	0	4	0	4	1	0	5
2008	12	6	0	18	0	4	3	0	7
2007	13	2	0	15	0	4	2	0	6
小計	447	685	25	1157	60	277	201	14	552
合計	474	695	25	1194	60	289	207	14	570

<出典:福岡県環境白書(平成22年版)>

*合計は1973年から2009年までの合計件数であり、小計は1993年から2006年までの合計件数。

環境配慮要請

環境配慮に対して固有の規制等はないが一定の指針等を示して開発事業に環境配慮求める仕組みもある。例えば、環境配慮指針の形式で開発事業において環境に配慮すべき事項を予め提示し、事業の計画段階から実施に至るまで事業

41) 参照、福岡県『福岡県環境白書(平成22年度版)』(2010年)41頁。

42) 福岡県内2つの政令市については別にアセスメントは条例化されており、政令市域内の事業については各市条例が適用される(福岡県環境影響評価条例47条)。

43) 参照、横浜市環境創造審議会「環境影響評価に関する制度のあり方について(答申)」(2010年3月)。

者に自主的な取り組みを求めるものが代表例である。自治体によって、公共事業のみを対象にする場合と、民間事業にも求める場合が見られる。この配慮要請は、行政から指導による働きかけを行う方式である。

例えば、福岡市の「福岡市環境配慮指針」は、公共の都市基盤整備事業や民間の開発事業の構想、計画、実施に当たり、環境配慮事項を定めている。条例アセスメントの対象にならない小規模な開発事業についても、各種開発事業の許認可等に際して、環境保全上の見地から事業者自主的な環境配慮を促す目的で策定されている。運用としては、もっぱら行政指導による対応であり、許認可等の事前相談として事業部局を訪れた際などに働きかけを行う。インフォーマルな手段であるが、許認可が背景にあることから事業者の協力を引き出すことが可能となり、実質的な実効性担保への期待がある。

同市の2008年度に行われた、開発行為に対する環境事前配慮実績は、下記の通りである⁴⁴⁾。

- ・環境調整会議規則による審議および調整：2件
- ・都市計画法29条による開発行為許可：65件
- ・建築基準法48条および51条による許可：8件
- ・福岡県環境保全に関する条例による許可等：1件
- ・砂利採取法および採石法による採取計画の認可：5件
- ・福岡市土砂埋め立て等による災害発生の防止に関する条例4条による埋立許可：3件
- ・大規模小売店舗立地法に基づく騒音審査：15件

同年度の同市の条例アセスメント実施件数が2件であったことを踏まえると、条例アセスメント以外の手法による件数は多く、アセスメント対象とはならない小規模な開発行為に対しても一定の環境配慮が行われていることがわかる。

また、開発行為を行う事業者と協定を締結する方法もある。例えば、先に挙

44) 参照，福岡市「環境に関する年次報告書・ふくおかの環境（平成21年度）」（2009年）91頁。

げた福岡県環境保全条例では、規則で定める宅地の造成などの開発行為をしようとする者と、自然環境の破壊の防止、植生の回復その他自然環境の保全のために必要な事項を内容とする協定「自然環境保全協定」を締結する努力義務を知事に課している（27条）

（2） 地域環境管理制度における条例アセスメントの現代的機能

以上、自治体における開発事業における環境配慮制度について概観してきた。この全体像からは、開発事業に対する環境配慮は、アセスメント以外の制度や手法により実施されるものが圧倒的に多く、条例アセスメントは件数が少ないことが明らかとなった。地域環境管理という視点でみると、条例アセスメントは、その中で「切り札」的に登場していることになる。このような制度状況を踏まえて、自治体の地域環境管理制度における条例アセスメントの機能について改めて検討してみたい。ここでは、条例アセスメントが担いうる機能として、3点を取り上げる。

規制手法としてのアセスメント：地域開発に対する誘導機能

まず、環境アセスメント制度自体が、一種の規制的機能を帯びることがある。開発事業に環境配慮を求める制度において、要綱や配慮指針と比較すると、フルスペックの手続が義務づけられるアセスメント制度は、開発事業者にとって時間的・金銭的負担が極めて重いものとなる。そのため、アセスメント対象に設定された事業に関しては、環境配慮にかかる相応の負担が見合わない限り、その規模要件などを回避するインセンティブが作用すると考えられる。地域特性から開発傾向が強い分野やダメージを受けやすい環境資源に対する配慮を手厚くする観点から、アセスメント対象事業を戦略的に設定することにより、地域環境管理にそぐわない安易な開発の抑制への誘導が可能となる。同時に、こうした誘導は、特定地域に開発を促すこともできる⁴⁵⁾。そのため、両者を活用することにより、一種の開発規制と類似の効果が期待できる。

このようなアセスメントの規制的機能に着目すると、アセスメント対象事業選定には、合理性が求められる。1つは、特定事業を対象とすることの正当化であり、それは、社会的科学的合理性に裏付けられた地域環境管理基準の明示

による。地域環境特性を踏まえて、将来にわたり地域環境管理目標が設定されており、そしてその目標達成のために重点的な環境配慮が求められる分野と区域について、特定事業から切り離されて事前に規準化されている必要がある⁴⁶⁾。地域環境管理計画などがこれに該当するが、正当化根拠として説得力を持つためには、その策定過程の透明性確保が同時に求められる。このためには、議会や市民参加を経る基準策定が肝要である。

2つとして、当該事業にアセスメントという手厚い環境配慮を求める手段対効果のバランスが適正であるかという点がある⁴⁷⁾。アセスメント対象事業とするか否かは、「環境に対する影響の可能性が社会的に見てとくに重要な関心事であることと、アセスメントに要するコストを考量した結果」であり、「一種の比例原則」が作用する⁴⁸⁾。この場合、対象事業に選定する際の説明責任と正当化は、自治体に課されることになる。

3つには、このような地域環境管理基準については、広域的視点が重要となってくると考えられる。自治体行政区域の区分は、自然生態系に準拠した地域空間、あるいは地域生活圏とは一致しないことも少なくない。さらに、市町村合併の動向を踏まえると、地域環境管理の規準化にあたっては、自然生態系や生活圏に配慮して、隣接自治体で管理目標を共通化するなどの取り組みが今後は重要となる⁴⁹⁾。

調整手法としてのアセスメント：事業グリーン化への調整機能

これまでの運用実態に着目すると、条例アセスメントには、事業内容に環境配慮要素を取り込むという、事業のグリーン化ための調整を担う機能が期待できる。この調整機能には、2つの側面がある。

45) 例えば、東京都環境影響評価条例では、「良好な環境を確保しつつ都市機能の高度化を推進する地域」を設定している。この地域指定は、都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域の指定に合わせて地域を選定しているが、この仕組みは地域環境管理にも応用可能である。

46) 事前に策定された規準に基づいて実施される行政運営（規準準拠型行政）の重要性につき、大橋洋一編『政策実施』（ミネルヴァ書房、2010年）23頁以下〔大橋洋一執筆〕を参照。

47) 法アセスメントを含む負担の均衡への配慮につき、参照、大塚・前掲注（14）291頁。

48) 参照、北村・前掲注（4）149頁。

まず、自治体自身が事業者となる自己事業においては、庁内における調整手続を通じた事業のグリーン化を担う。事業者としての事業担当部局に対して環境部局が地域環境配慮を管轄する立場として事業のグリーン化をアセスメント手続過程において求めていくものである。これには、関係部局担当者により構成される組織横断的な機関が庁内に設置されている例が多く見られ、ここでの調整がグリーン化の内容を決定する手段となる。例えば、福岡県では、環境対策協議会がその役割を果たしている⁵⁰⁾。

また、自己事業のアセスメントの場合には、事業への環境配慮要請は、首長意見として結実する手続となる。首長意見は、同じ庁内の環境部局が起案するため、一方ではアワセメントの批判があるが、他方では、公表に耐えうる首長意見による要請に応じられるような庁内調整への担保となる。

次に、民間事業者に対しては、アセスメント手続は、インフォーマルな調整的関与を通じた事業のグリーン化の過程となる。一連のアセスメント手続では、情報公開、公聴会、審査会などを通じて事業案への関与が可能となるため、多段階にわたる調整の機会が確保される。これまでの実務運用からもうかがえるように、アセスメント手続を含めて事業案を修正していく過程としてアセスメントを社会的に位置づけることができれば、その調整機能を活用できる。また、地域の基礎的環境データや地域特性情報については、自治体と住民が収集・把

49) 環境アセスメントの例ではないが、越境的な取り組みの先駆例として、関門景観条例が挙げられる。この条例は、関門海峡を挟んで隣接する山口県下関市と福岡県北九州市が関門景観の保護を目的として2001年に制定されたものである。両市で同一題名の同一条文による条例を備えており、2つの条例を一体的に運営していくため共同設置の関門景観協議会（地方自治法²⁵²条の2）および関門景観審議会（同法²⁵²条の7）を置く。本条例の着想は、各市が地域景観資源として有する関門景観が、いずれも対岸にある相手方の都市景観により形成されている点にある。本条例につき、参照、北村・前掲注（4）²⁶³頁以下。

50) 福岡県環境対策協議会は、庁内横断環境行政組織であり、副知事を会長として11の関係部局の部長を委員として構成されている（2010年4月1日現在）。組織等の詳細につき、福岡県・前掲注（41）¹⁸³頁、福岡県環境対策協議会運営規程を参照。前述の福岡県環境保全対策要綱では、関係法令等による許可等の調整につき、必要に応じて環境対策協議会への付議を求める（要綱第6・3）。

握しており⁵¹⁾、それを基礎として利用しながら事業者はアセスメントを進めていくこととなる。こうした点でも一連の手續が調整過程として与える影響力は少なくないと考えられる。

こうした調整機能が従来から重視され、かつ今後も注目される背景には、横断条項欠如の功罪がある。法アセスメントと異なり、条例アセスメントの場合には、アセスメント結果を個別法の許認可判断に反映させる、いわゆる一般的横断条項を欠く⁵²⁾。そのため、条例アセスメントの結果を担保する仕組みがなく、事業実施を前提とするアセスメントという性格は条例アセスメントでは一層強まることとなる。横断条項の欠如は、他方では、少しでも事業案を環境負荷の少ないものに修正・改善しようとするインセンティブとして作用する面もある。これまでの運用状況からは、横断条項を欠くという制度的欠陥を補うために、条例アセスメントでは、実質的な調整過程を確保するための工夫が生まれてきたと見ることもできる⁵³⁾。すでに述べた環境部局のイニシアティブによる手續遂行や審査会の活用もこれを反映している。制度的工夫として、例えば、福岡市では、都市計画決定に先立ちアセスメントが実施された場合、都市計画審議会に同市環境影響評価審査会委員が出席することを規定上確保している⁵⁴⁾。たしかに、横断条項の欠如は、最後の抑えを欠くが、それゆえに、運用実態としては、一定のグリーン化効果を上げてきた点を評価することも可能である。

しかしながら、このような調整的関与は、いずれも運用に大きく依存しており、この構造では、アセスメント手續過程における環境配慮要素の反映は、環

51) 大気、水質、騒音等の公害規制法に基づくモニタリング、ダイオキシン類測定調査、有害大気汚染物質の調査、自然環境調査など基礎的環境データは自治体が収集しており、それを事業者もアセスメントの基礎データとするのが一般的である。参照、石川・前掲注(37)58頁以下。

52) 環境影響評価条例の横断条項規定の例として、神奈川県環境影響評価条例では、知事が許認可等権限を有する場合、アセスメント対象事業の許認可等において評価書の内容に配慮することを定めている(81条)

53) こうした実務対応は、現行法制の欠陥を行政指導で埋めてきた従来の自治体行政に共通する。参照、大橋洋一「これからの行政指導・指導要綱」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』(ぎょうせい, 2000年)188頁以下。

54) 参照、福岡市都市計画審議会条例4条1項、同施行規則5条2項。

境部局担当者や審査会の能力と意欲という人的要素と運用に依拠することとなる。また、影響評価書の準備過程で、調整の成果として、影響緩和のためのミティゲーションが行われる事例もあるが、必ずしも明確な方針や根拠に基づくものではないことも指摘されている⁵⁵⁾。この点では制度設計として問題が残る。このような調整的関与を通じた事業のグリーン化は、訴訟を含む事後的な検証にも耐えうるような制度的担保を保障する必要がある⁵⁶⁾。

合意形成手法としてのアセスメント：社会的合意形成機能

条例アセスメントは、情報公開と住民参加を備える点から、手続を通じた地域コミュニケーションの場を提供できるものである。情報交流を経る一連のアセスメント手続過程は、地域社会における環境公益のあり方に対する社会的合意形成を担うポテンシャルを有する。

近年の条例アセスメント事例では、生活に密接した都市生活インフラ整備にかかわる事案が多く見られる。地域の自然環境・生活空間の有効活用は、住民にとっても重要な関心事である。このような持続可能な地域形成への要請は、条例アセスメントの独自評価項目からも、事業が配慮すべき「環境」要素が拡大している傾向としてうかがえる。とりわけ、歴史的文化的環境、コミュニティ、交通、安全のような項目評価にあたっては、科学的評価とともに、事業に伴う環境影響に対する地域の受容可能性という相対的評価が必要となる。この点について地域の实情に見合う評価を導くためには、市民参加を経たアセスメント手続が担いうる社会的合意形成機能が重要となってくる⁵⁷⁾。

社会的合意形成の過程は、地域の多様な主体の参画による「議論」の場ともなる⁵⁸⁾。理想的な合意形成は容易ではないが、その場には、行政の仲介による

55) 参照、北村喜宣『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008年)147頁。環境アセスメント制度がもつ各種住民参加手続の本来の目的を紛争解決にあると捉えるものとして、参照、原科幸彦編『環境計画・政策研究の展開 - 持続可能な社会づくりへの合意形成』(岩波書店、2007年)268頁。

56) 本稿では扱うことができなかったが、環境アセスメントにかかわる訴訟につき、大久保規子「環境影響評価と訴訟改革」環境と公害40巻2号(2010年)26頁以下、同・環境法政策学会誌14号掲載論文(2010年2月公刊予定)を参照。

事業者と市民の交渉、それと同時に市民意見を踏まえた行政指導による対応という「紛争処理機能」⁵⁹⁾も期待される。事業者と市民が「相互が直接にコミュニケーションする場合の交渉コストを、アセスメント制度が代替的に負担」⁶⁰⁾する仕組みと見ることもできる。こうした合意形成の過程では、実質的には事業自体に対する議論も出てくるとも想定できるが、住民と事業者そして行政の距離が近い自治体レベルだからこそ、事後的に紛争を残さないためには、アセスメント手続の地域コミュニケーション機能が寄与する面もあると考える⁶¹⁾。

ただし、このような社会的合意形成には、その前提としてアセスメント手続における市民からの適切かつ十分な情報遡流が不可欠となる⁶²⁾。市民提出意見が少ない現状を見る限り、専門性の高い手続過程への市民参加を支える社会基盤の整備は、なお課題である。例えば、アセスメント手続に関与する主要なアクターである市民団体や環境団体は、日本の場合、その団体数も各団体の構成員数も財政基盤も国際比較から見て十分とはいえない⁶³⁾。くわえて、環境部局の担当職員や審査会を構成する専門家等についても、従来から制度運営を支えてきた経験豊富な世代からの交代も見据えると、経験の継承を含めて今後確保

57) 環境アセスメントを社会的な合意形成システムと捉える視点は、制度検討当初から示されており、「未知・不確定性を含み、かつ価値観を含んだ定性的な部分の多い政策決定には、絶対的な基準以外の判断も含まれる」点が指摘されている。参照、吉川博也「環境アセスメントの体系とメソッド」総合研究開発機構『環境アセスメントについて - シンポジウム報告』(1976年)94頁。

58) 環境アセスメントにおける市民参加につき、参照、磯野弥生「環境に係わる決定システムと参加権 - 環境影響評価法との関係で」環境と公害40巻2号(2010年)32頁以下、浅野・前掲注(4)45頁以下。

59) 参照、北村・前掲注(4)158頁。

60) 参照、北村・前掲注(4)158頁。

61) コミュニケーション手段として環境アセスメントに着目するものとして、参照、吉田正人「コミュニケーションの手段としてのSEA」浅野直人監修/環境影響評価制度研究会編『戦略的環境アセスメントのすべて』(ぎょうせい, 2009年)122頁以下。法アセスメントにおいてもコミュニケーションが重要視されている点につき、環境省「参加型アセスの手引き」(2002年1月)を参照。

62) 行政側から提供された情報に対する市民からのリアクションとしての情報遡流とその市民参加型行政手続における意義につき、参照、勢一智子「政策と情報」大橋洋一編『政策実施』(ミネルヴァ書房, 2010年)160頁以下。

が課題となる。

また、アセスメント手続における社会的合意形成機能への要請は、自治体においても上位段階における戦略的環境アセスメント導入につながると考えられるが、現状では、消極的な自治体も少なくない。これには、他の自治体による事例蓄積が少ない点もあるものの⁶⁴⁾、本質的には、行政・事業者・住民間の「距離の近さ」に起因する社会的合意形成の難易度の高さがうかがえる。自治体区域内の限られた地域空間において地域開発のあり方に社会的合意を得るためには、地域社会が経験値を積むことが必要となる。そのためには、事業アセスメントによる合意形成経験の蓄積は有意義である⁶⁵⁾。

(3) 条例アセスメントの存在意義

以上の検討を踏まえて、最後に、条例アセスメントの現代的存在意義について言及して、本稿のまとめとしたい。

地域環境配慮の象徴性：事前配慮型事業設計の標準化

まず、条例アセスメントの存在意義は、これまでの「実績」に由来する。国に先行した自治体アセスメント制度の運用実績は、アセスメントの普及・浸透に貢献し、地域の環境配慮に情報公開と市民参加を通じたオープンな手続を確保した。

アセスメントの普及は、事業者にも事業の環境配慮コストの認識を喚起し、地域の開発事業全般の体質改善につながっている。開発事業には環境負荷が伴い、その環境配慮措置も事業費に含まれることを制度的に担保した代表的な仕組みが環境アセスメントである。

63) 日本の環境団体の現状につき、(独)環境再生保全機構『環境NGO総覧(平成20年版)』(2009年)を参照。市民活動を基礎とする社会システムにつき、例えば、坪郷實『ドイツの市民自治体 - 市民社会を強くする方法』(生活社、2007年)を参照。

64) 先駆例の実施状況を見ても、東京都2件、埼玉県3件(2009年度時点)と少ない。事案概要につき、参照、浅野直人監修/環境影響評価制度研究会編『戦略的環境アセスメントのすべて』(ぎょうせい、2009年)79頁、83頁以下〔田中充執筆〕。

65) 近年事例が増えているPIとの連携も有意義である。参照、原科幸彦「パブリック・インボルブメントと戦略的環境アセスメント」環境科学会誌17巻6号(2004年)500頁。

条例アセスメントは、地域開発事業に対して最上位の環境配慮を求めるものであり、その配慮要請基準がその他の中小規模開発における規準となる。それゆえ、今後も、条例アセスメントが地域環境配慮の「代名詞」として、地域開発に対する環境配慮水準を提示する役割を担いうる。

事前配慮制度の上位規範性

他方で、条例アセスメントは、地域社会にとって極めて高コストな手続である。しかし同時に、地域環境配慮の視点では非常に手厚い手続でもある。事業者、自治体、住民等が時間と労力を費やして導き出す地域環境公益に制度設計としてどのような機能を付与するか、各自治体の特性と現状を踏まえて再検討が必要である。

これまでの実施件数を見ると、条例アセスメントは多用されてきたとはいえない。その状況は、国レベルについても共通する。国際比較で見ても、アセスメント件数は、中国で年間3万件前後、アメリカは連邦政府分だけで年間3~5万件に比べて、日本の場合、法アセスメントが年間20件、条例アセスメントと合わせても年間70件程度であり⁶⁶⁾、実施件数が少なすぎるとの指摘もなされている⁶⁷⁾。

自治体の実務実態を見ると、インフォーマルな仕組みを含むアセスメント以外の手法により、相当数の事業に対して事前環境配慮が実施されている。事業規模等を考慮すると、フルスペック手続による環境配慮が要求される場面は限定的になるが、条例アセスメントを制度の「切り札」として、その他に簡易型アセスメント・自主アセスメントなど多様な「アセスメント」の制度化も選択肢となる⁶⁸⁾。例えば、簡易型アセスメントや自主アセスメントは、川崎市条例に基づく制度例があり⁶⁹⁾、自治体レベルからの取り組みが制度形成に寄与しうる分野といえる。

66) アセスメント実績数は、累計としても環境影響評価法に基づく案件数は、1999年の法施行以降2008年3月時点で119件（うち、手続当初から法に基づく手続が行われた案件は74件）となっている。参照、報告書・前掲注（19）9頁。

67) 参照原科幸彦「環境アセスメントを持続可能な社会づくりの手段に」科学80巻6号（2010年）602頁。

新たな環境配慮要素を発見する「場」としての役割

開発行為に先立って地域環境利益を衡量する「場」を確保することは、アセスメント制度が定着した現在もなお重要な意義が認められる。環境利益のように、個人の権利利益に直接的に還元しにくい性質の公共利益は、明確な代弁者を有しないため、その利害を反映させるために相応の公益配慮手続が必要である。

地域環境配慮において条例アセスメントは一連の手続を備えており、それを通じて利益衡量過程を可視化することが可能となる。これにより、新種の事業に対しても、客観的科学性に基づく地域環境管理要請との整合性を慎重かつ丁寧に調査できる。そのような視点からアセスメント対象事業を再検討することも必要となる。

自治体アセスメント沿革からも、現場での創意工夫が新たな手続や制度を発展させてきた。今後の地域経験から得られる知見は、現場からのボトムアップとして新たな環境配慮システムの開発の「場」ともなる。

まとめにかえて……多層型環境管理体制の構築にむけて

以上、本稿では、自治体における事業アセスメントの運用実態に着目して、地域環境管理における条例アセスメントについて検討してきた。考察の中心とした条例アセスメントは、地域の環境配慮制度として導入当初から重要な役割を担いつつ、開発事業に対する環境配慮のあり方を提示してきた。現在では、

68) 参照、原科幸彦「環境アセス法の10年を総括する」環境情報科学36巻4号(2008年)63頁。都市部で実施されている既存市街地の小規模な再開発事業等を対象として事業者による自主的なアセスメントとしてミニアセスメントの提案が行われている。参照、環境省「サステイナブル都市再開発ガイドライン - 都市再開発におけるミニアセス」(2008年3月)。先駆的事例として、東京工業大学の高層建築計画に伴う自主ミニアセスメントがあり、アセスメント手続過程が同大学HPで公表されている

(http://www.sisetu.titech.ac.jp/pfi/ea/ea_top.html)

69) 川崎市条例では、小規模事業に対して一部手続を簡素化した第三種事業を定め、条例対象外の事業には自主的なアセスメントを求めている。手続等につき、川崎市「環境影響評価制度のあらまし」のほか、参照、田中/沖山・前掲注(6)11頁以下。

条例アセスメントは、環境影響評価法に基づくアセスメントや個別法による環境配慮調査、自治体レベルの多様な環境配慮システムとともに、地域の環境管理体制を多層的に構成している。

また、そうした地域環境管理体制は、国、地方自治体、事業者、環境団体・市民団体、住民、審査会等にかかわる研究者など多様な主体による多元的な参画を通じて遂行される。各主体が適切な役割を担うことが、このような多層型の環境管理体制の前提となる⁷⁰⁾。これは、市民を含む各主体が相応の責務を負う構造でもある。

沿革に立ち返ると、環境アセスメントは、地域資源の利用に対して環境に配慮した意思決定を社会的にオープンな形で行う点に期待を集めた。本来の「アセスメント」は、事業の大小にかかわらず持続可能な自然環境のために必要な手法であり⁷¹⁾、限りある地域自然資源の活用には、利用と保全の両立を図る持続可能な管理が不可欠である⁷²⁾。条例アセスメントを含む地域の多層型環境管理体制を再設計するためにも、今回の法改正動向は、アセスメント条例のステップアップに向けた好機でもあると考える。

70) このような要請を第3次環境基本計画(2006年4月7日閣議決定)は、「地域環境力」と位置づけている。参照、沓掛誠『『地域環境力』の概念と関連する環境施策動向』環境情報科学31巻1号(2010年)21頁以下。

71) 参照、石川公敏「環境影響評価制度総合研究会報告書について - 自然環境研究者の立場からの提言」環境アセスメント学会誌8巻1号(2010年)41頁。

72) 「持続可能な開発」という理念が環境を人間活動の制約条件と認識する点につき、参照、原科幸彦「環境アセスメントの本質 - 簡易アセス導入で自主的環境配慮の推進」環境と公害40巻2号(2010年)5頁。この要請は、リオ宣言(1992年6月)の趣旨とも一致する。参照、リオ宣言第4原則「持続的な開発を達成するため、環境保護は、開発過程の不可分の部分とならねばならず、それから分離して考えることはできないものである」。

< 附記 >

本稿は、2010年度の環境法政策学会シンポジウム「環境影響評価」(2010年6月17日に龍谷大学で開催)において筆者の担当した報告、およびその内容をもとに執筆した環境法政策学会誌14号掲載予定の拙稿(2011年2月公刊予定)に資料等を追加して加筆したものである。また、本稿は、科学研究費補助金〔若手研究(B)〕による研究成果の一部である(課題番号:20730030,期間:2008年度-2010年度)。

< 謝辞 >

本稿のもととなった学会報告の準備段階において、自治体環境部局担当者をはじめ、制度運用状況や自治体実務について貴重なご教示をくださった方々に心よりお礼申し上げます。とりわけ、ヒアリング調査等でお世話になりました、札幌市環境局環境都市推進部環境管理担当課・伊東正則氏、福岡県環境部自然環境課・内藤英巳氏、東京都環境局都市地球環境部環境都市づくり課・稲津友紀子氏、川崎市環境局環境影響評価室・小森章一氏および尾上茂樹氏、北九州市環境局環境監視部環境保全課・東田倫子氏、福岡市環境局温暖化対策部環境調整課・井上武弘氏、株式会社オオバ環境部・山本英博氏に感謝を申し上げます(以上、いずれも所属はヒアリング調査当時:2010年2月~6月)。