

環境アセスメント

—川崎市の事例—

松本 秀雄

1. 制度化への動き

春一番の頃になると、環境アセスメント法案の議論が活発となる。

環境庁の提唱するこの法案は、産業界等の執拗な批判から4度にわたって流産し、今年5度目の挑戦も先行き不安のきざしが見え始めているといわれている。

しかしながら、国レベルでの議論をよそに環境アセスメントは、川崎市および北海道が条例としてすでに実施を開始したほか、宮城県、名古屋市、神戸市などの自治体でも、ここ数年来、次々とその制度化をはかり、現在では11の自治体が条例または要綱を定め、43の自治体が制度化について検討を進めている。

しかし、この環境アセスメントは新しい行政手法であるため、国がどのような技法を示すかに注目し、“国の立法待ち”という面もあることは偽らざるところであろう。

もっとも、国が毎年この時期に環境アセスメントについてアドバルーンを上げるのは、作為的に地方自治体による制度化を阻止するための作戦ではないか、といった穿った見方も一部にはある。

ところで、環境アセスメントとは、環境にいちじるしい影響を及ぼすおそれのある開発事業の実施に際し、公害や自然環境の破壊を未然に防止す

るために適切な環境影響評価を行なおうとするものである。したがって、このアセスメントは開発事業を行なうにあたって、環境に及ぼす影響を科学的に予測、評価し、これを公開しながら住民の多様な価値観を総合的に配慮し、公正な立場から開発計画の適否を判断していくための有効な手法として、その制度化は環境行政の課題とされてきた。

2. 川崎市の条例

(1) 経緯と背景

川崎市が、この環境アセスメント制度について本格的な検討を始めたのは、昭和51年の初頭である。

ご承知の通り、川崎市は東京都、横浜市の中間に位置し、人口は104万余、面積141km²で、南北31kmと帯状の市域で、南の臨海部は鉄鋼、石油精製など、基幹産業群として京浜工業地帯の中核を占め、一方、北の丘陵部は近年、宅地開発等が急速化し、かねてから環境保全対策の強化が叫ばれていた。川崎方式と言われる「川崎市公害防止条例」、「川崎市における自然環境の保全および回復育成に関する条例」は、こうした状況の中で制定され、近年、その施策の効果も現われ、環境汚染は年を追って着実に減少してきたところである。

しかしながら、昭和43年に開通した東名高速道

まつもと ひでお 川崎市企画調整局環境管理部

路料金所附近における騒音等に係る生活環境問題、あるいは昭和51年に完成した市域を縦断する国鉄武蔵野南線の振動、騒音等に係る環境問題については、さらに事前の対策を講じていく強力で広範な施策の展開について示唆したものといえよう。

このような経過と背景をふまえて、昭和51年10月、全国に先駆けて住民参加手続のともなった「川崎市環境影響評価に関する条例」を制定し、今日まですでに約10件の適用事例に取り組んできた。

(2) 制度の概要

この条例は、都市における開発行為その他の活動が、環境におよぼす影響について事業者の責任と負担において事前に予測、評価し、その結果を公表することにより関係住民の検討を可能ならしめ、環境への悪影響を未然に防止し、より良い環境を保全することを目的としたもので、いわば開かれた行政手続である。

その概要は、良好な環境をはかるための指針となる地域環境管理計画の策定と公表、環境に影響をおよぼすおそれのある工場、事業所の新設、住宅施設の新設、一般および産業廃棄物処理施設の新設、終末処理場の新設、鉄道または軌道の新設、道路の新設、防波堤の新設等の開発行為に係る環境影響評価報告書の30日間の縦覧、事業者による説明会の開催、公開した環境影響評価報告書に係る住民意見書の提出、当該意見書にもとづく修正の有無を明らかにした修正報告書の提出および15日間の再縦覧、公聴会の開催等、住民参加を保障する諸手続のほか、環境影響評価報告書についての公正かつ適正な審査を行なうための環境影響評価審議会(学識経験者および住民代表で構成)の設置など、について定めている。また、条例では現に事業を行なっている事業者に対し、環境モニタリングの結果を環境調査報告書として提出させるほか、罰則等を設け、条例の実効性を担保す

ることとしている。

3. 適用事例と住民参加

いままでに適用事例として提出された環境影響評価報告書は10件となっているが、これらを事業計画別に分類すると、マンションおよび市営住宅建設に係るもの8件、土地区画整理事業(開発区域面積約60ha)に係るもの1件、LNG基地建設事業(開発区域面積約27ha)に係るもの1件となっている。

提出された環境影響評価報告書については、その要旨を市の広報紙に掲載するほか、広報板への掲示、テレビ・ラジオによる報道、日刊新聞の協力等により、関係住民への周知の措置をはかり、また、開発計画の予定区域を中心とした公の場所(区役所、出張所等、最低3カ所)で、当該報告書の縦覧を行なうこととしている。さらに、希望者に対しては、報告書を貸し出す制度を設け、内容面における十分な検討と周知の徹底をはかるよう配慮している。

いままでに提出された10件の報告書に係る縦覧者総数 781人、またこれら報告書に対する関係住民の意見書の数は、578件となっている。

条例にもとづく公聴会は、修正報告書の縦覧を経た段階で、関係住民の要請があり市長が必要と認めたときに開催することになっているが、これまでに要請があったのは2件であり、そのいずれについても公聴会を開催した。

この公聴会の運営形式については、従来とかく批判的であった俗にいう“言い放し、聴き放し”の個別陳述方式に変えて、関係住民である公述人のほか開発事業者の参加のもとに当該環境影響評価報告書に係る開発計画およびその予測、評価についての問題点を解明する新しい試みとして、質疑応答方式を採用した。

したがって、先ず公聴会の開催にあたっては、あらかじめ、(1)開催日時、(2)開催場所、(3)事業の名称、(4)意見を聴こうとする事項、(5)公述

の申出に関する事項、(6)公聴会の運営に関する事項、について周知し、次いで関係住民から個別的、具体的な意見を付した公述の申し出を受け、その中から公述人を公平かつ適正に選定する。

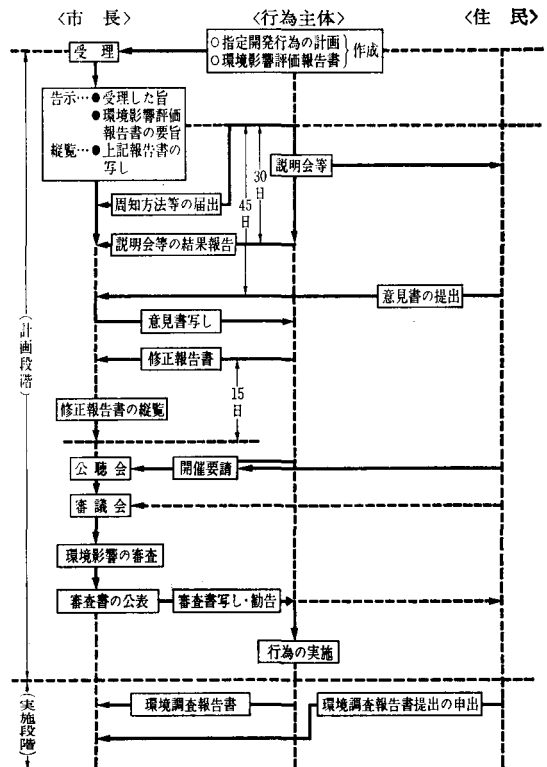
この方式では、1事案について1日を4時間単位として2日間にわたり開催する。公述はまず、開発事業者が環境影響評価報告書の説明を15分間行ない、それに対して関係住民の公述人があらかじめ申し出た事項につき、1人15分以内で公述し、第1次公述を終了する。

日を変えて、第2次公述は、各関係住民の意見に対する事業者の意見および見解を60分、これに対する関係住民の再公述を1人10分、そして第3次公述として事業者の意見および見解を30分、最後に関係住民の主張する意見および要望を1人3分以内で総括してもらい、議長がそれをまとめ、それぞれ確認を得て公聴会を終了する仕組みである。

公述の時間については、1人60分の範囲内で選定された公述人の数を勘案して定め、公述人に事前に通知する。なお、第1次公述、第2次公述終了後には、次の公述の論点を的確にまとめるためそれぞれ15分程度の休憩時間を設け、円滑な運営をはかった。

これらの方法による公聴会は、議事の運営にあたっては混乱もなく、かなり生々しいやりとりが展開され、それなりの成果が得られたと考えている。しかし、今後さらにその内容と実効性を期待するには、関係住民の指摘する個別的、具体的意見に対して事業者がより科学的、分析的に対応していかなければならない点がある分野も、多々見受けられた。

また、傍聴人については、定員70人に対して、1223人の申込があったことなどから、抽選により傍聴人を決めたが、今後、会場の設定等については、事例と経験をふまえて、さらに住民参加の実効性を高めるための検討が必要であると考えられる。



手続きのフローチャート

4. 審 査

環境アセスメントの最終段階は、開発計画の適否やその方法について、行政側が住民の意見をふまえて審査し、判断する過程である。この条例では、公正な審査機関として環境影響評価審議会を設置し、市長の諮問に応じて事業者が提出した環境影響評価報告書等について科学的、専門的な立場から、さらには地域の特性をふまえた総合的な意見をまとめて市長がとるべき必要な措置について答申する。

市長は、答申に従って開発計画の可否に関する判断を示すほか、開発計画に改善すべき点があるときは、勧告内容等、環境保全上必要な措置について明らかにした審査書を公表する。この公表が行なわれてはじめて事業者は開発計画に着手することができることとなるが、ここに至るまでの期間は、いままでの適用事例からみて、環境影響評

価報告書の縦覧開始の日から、概ね6カ月（ただし、公聴会が行なわれない場合）を要しているのが実態である。

5. 実効性への期待

全国に先駆けて環境アセスメント制度を発足して約2年余の経過をみた。

この間、適用事例について実効性ある方策を1つ1つ模索、選択し、より良い制度の定着化とその運用をはかってきたところであるが、住民参加のルールとその機能が確立されたことにより、多くの住民意見が反映され、基本計画の見直しが行

なわれたことは、従来の規制行政では得られなかった大きな成果である。さらに、公表した審査書の指摘、勧告等にもとづいて、事業者が具体的措置について速やかに対応した点などは、良好な環境の保全をはかる観点から、将来大いにその効果が期待されるところであると考えられる。

以上、川崎市の環境アセスメントの実践例を紹介したわけであるが、今後とも、開発と環境との調和についての実効的なあり方について課せられた行政の使命は、重大であることを今さらながら痛感している。

川崎市環境影響評価に関する条例（昭和51年10月4日） （川崎市条例第41号）

すべての人は、良好な環境を享受する権利と保全する責任を有する。

われわれは、この原理を認識し、自然的、社会的、文化的諸環境を良好な状態で管理し、将来の世代にこれを承継する責務を自覚するものである。

かかる認識の下に、われら川崎市民は、英知を結集し、開発行為その他の活動が環境に及ぼす影響を事前に予測及び評価することにより、人と環境との調和、すなわち健康で安全かつ快適な環境の保全を図るためこの条例を制定する。

第1章 総則

（定義）

第1条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 環境影響評価 開発行為が大気、水、土、生物等の環境に及ぼす影響の程度及び範囲、その防止策等について、代替案の比較検討を含め、事前に予測及び評価を行うことをいう。
- (2) 指定開発行為 環境に影響を及ぼすおそれのある土地の造成、工場及び事業所の設置等で規則で定めるものをいう。

（市の責務）

第2条 市は、市民の健康で安全かつ快適な生活を確保するため、あらゆる施策を通じて、良好な環境の保全に努めなければならない。

2 市長は、前項の施策を実施するにあたって必要であると認めるときは、国、県等に対し、適切な措置をとるよう要請しなければならない。

（市民の責務）

第3条 市民は、良好な環境を保全するよう努めるとともに、これらに関する市の施策について協力しなければならない。

（事業者の責務）

第4条 環境に影響を及ぼすおそれのある事業を行う者は、当該事業が環境に及ぼす影響を十分に調査し、良好な環境に支障をきたさないよう努めるとともに、市の施策について積極的に協力しなければならない。

2 指定開発行為を実施しようとする者は、この条例の定めるところにより、自己の責任と負担において当該指定開発行為の実施に係る環境影響評価を行わなければならない。

第2章 地域環境管理計画

（地域環境管理計画の策定及び公表）

第5条 市長は、良好な環境の保全を図るため、その指針となる地域環境管理計画（以下「環境管理計画」という。）を策定するものとする。

2 環境管理計画には、次の各号に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 環境影響評価の評価項目
- (2) 地区別環境保全水準
- (3) 環境影響評価にあたっての標準的技法
- (4) その他環境影響評価に関する事項

3 市長は、環境管理計画を策定し、又は変更しようとするときは、川崎市環境影響評価審議会の意見を聴かなければならない。

4 市長は、環境管理計画を策定し、又は変更したとき

は、速やかにこれを公表するものとする。

第3章 環境影響評価の審査

(届出)

第6条 指定開発行為を実施しようとする者は、規則で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を市長に届け出なければならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置として実施するものについては、この限りでない。

- (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあってはその代表者の氏名
- (2) 指定開発行為の種類
- (3) 指定開発行為の計画
- (4) その他規則で定める事項

2 前項の規定による届出には、次の各号に掲げる書類を添付しなければならない。

- (1) 指定開発行為の実施に係る環境影響評価の報告書(以下「環境影響評価報告書」という。)
- (2) 指定開発行為の実施区域及びその周辺の状況を示す図面
- (3) 指定開発行為に関する設計書等
- (4) その他規則で定める必要な書類

(変更の届出)

第7条 前条第1項の規定による届出をした者(以下「指定開発行為者」という。)はその届出に係る事項を変更しようとするときは、その旨を市長に届け出なければならない。

2 前項の規定にかかわらず、前条第1項第2号及び第3号に規定する事項の変更については、新たな指定開発行為とみなして、前条の規定を適用する。

(協議)

第8条 国、地方公共団体その他規則で定めるものは、指定開発行為を実施し、又は変更しようとするときは、第6条第1項又は前条第1項の届出に代え、あらかじめ市長にその旨を通知し、環境影響評価報告書の提出について協議しなければならない。

(届出の告示及び縦覧)

第9条 市長は、第6条第1項の規定による届出を受理したときは、その旨及び環境影響評価報告書の要旨を告示しなければならない。

2 市長は、環境影響評価報告書の写しを前項に規定する告示の日から起算して30日間縦覧に供しなければならない。

3 第1項の規定は、第7条第1項の規定による届出について準用する。

(説明会の開催等)

第10条 指定開発行為者は、前条第2項に規定する縦覧

期間中、当該指定開発行為が実施されることによって環境に影響を受ける関係住民(以下「関係住民」という。)に対し、当該指定開発行為に係る環境影響評価について、説明会の開催、要旨を記載した書類の提供その他適切な方法により周知させるための措置を講ずるものとする。この場合において、当該指定開発行為者は、周知のための方法等について市長に届け出て、その結果について報告しなければならない。

(意見書の提出)

第11条 関係住民その他縦覧に供された環境影響評価報告書について意見を有する者は、第9条第1項に規定する告示のあった日の翌日から起算して45日を経過する日までに市長に対して意見書を提出することができる。

2 市長は、前項の規定による意見書の提出を受けたときは、当該意見書の写しを当該指定開発行為者に送付するものとする。

(修正の報告等)

第12条 前条第2項に規定する指定開発行為者は、当該意見書に基づき、環境影響評価報告書について、修正の有無を報告書により速やかに市長に報告しなければならない。

2 市長は、前項の報告を受けたときは、当該報告書を15日間縦覧に供しなければならない。

(環境影響評価報告書の審査)

第13条 市長は、第6条第1項の規定による届出のあった指定開発行為の実施に係る環境影響評価報告書及び前条第1項に規定する報告書の内容を審査し、当該指定開発行為の環境影響評価審査書(以下「審査書」という。)を速やかに作成しなければならない。

2 市長は、審査書を作成しようとするときは、あらかじめ川崎市環境影響評価審査委員会の意見を聴かなければならない。

3 市長は、川崎市環境影響評価審査委員会の意見を聴こうとするときは、次の各号に掲げるものを提出するものとする。

- (1) 環境影響評価報告書
- (2) 第10条の規定による報告書
- (3) 第11条第1項の規定による意見書
- (4) 前条第1項の規定による報告書
- (5) 次条第1項の規定による公聴会の意見
- (6) その他市長が必要と認めたもの

(公聴会)

第14条 市長は、第12条第2項に規定する縦覧期間満了の日の翌日から起算して7日以内に、関係住民又は指定開発行為者から要請があった場合で市長が必要と認

めるときは、速やかに公聴会を開催するものとする。

2 前項に定めるもののほか、公聴会の開催方法等について必要な事項は、規則で定める。

(審査書の公表)

第15条 市長は、審査書を作成したときは、直ちにその写しを指定開発行為者に送付するとともに、規則で定めるところにより公表するものとする。

2 前項の規定による審査書には、次の各号に掲げる事項を記載した書類を添付するものとする。

- (1) 環境影響評価報告書に対する関係住民等の意見書の概要、公聴会における意見の概要並びに指定開発行為者の見解及び対策
- (2) 第18条の規定による勧告の内容
- (3) その他市長が必要と認めた事項

(審査書の遵守)

第16条 指定開発行為者は、前条第1項の規定による審査書を遵守しなければならない。

(指定開発行為の実施の時期)

第17条 指定開発行為者は、第15条第1項の規定により審査書が公表された日以後でなければ、当該指定開発行為を実施してはならない。

(勧告)

第18条 市長は、第6条第1項の規定による届出があった場合においてその届出に係る指定開発行為の実施が良好な環境の保全に支障を及ぼすおそれがあると認めるとき、又は第16条の規定に違反していると認めるときは、当該指定開発行為者に対して、環境保全上必要な措置をとるべきことを勧告することができる。

第4章 環境調査報告書等

(環境調査報告書等)

第19条 規則で定める事業を行っている者は、現に行っている当該事業によって環境に及ぼす影響の程度及び範囲を調査し、その調査結果を記載した報告書(以下「環境調査報告書」という。)を規則で定めるところにより市長に提出しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、同項に規定する者は、良好な環境を保全するため市長から環境調査報告書の提出を求められたときは、規則で定めるところにより環境調査報告書を提出しなければならない。

3 市長は、環境調査報告書の内容について、良好な環境を保全するために必要があると認めるときは、速やかに当該環境調査報告書を提出した者に対して必要な措置をとるべきことを勧告することができる。

(市民の申出)

第20条 市民は、市長に対して、前条第2項の規定による環境調査報告書の提出を求めるよう申し出ることが

できる。

第5章 環境影響評価審議会

(環境影響評価審議会)

第21条 良好な環境の保全に関する重要事項を調査審議するため、市長の附属機関として川崎市環境影響評価審議会(以下「審議会」という。)を置く。

2 審議会は、市長の諮問に応じ、次の各号に掲げる事項を調査審議する。

- (1) 第5条第1項に規定する環境管理計画の策定及びその変更について意見を述べること
- (2) 第13条第1項に規定する審査書の作成について意見を述べること
- (3) その他環境影響評価に関し市長が必要と認めた事項

3 審議会は、委員25人以内をもって組織する。

4 委員は、市民、学識経験者及び市職員のうちから市長が委嘱し、又は任命する。

5 委員の任期は2年とし、補欠の委員の任期は前任者の残任期間とする。但し、再任を防げない。

6 前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

第6章 雑則

第22条 (調査研究等)〈略〉

第23条 (近隣自治体との協議)〈略〉

第24条 (実地調査)〈略〉

第25条 (違反事実の公表)〈略〉

第26条 (委任)〈略〉

第7章 罰則

第27条 第6条第1項の規定による届出をせず、又は偽りの届出をした者は、50,000円以下の罰金に処する。

第28条 第17条の規定に違反した者は、30,000円以下の罰金に処する。

第29条 第19条第1項又は第2項の規定による報告をせず、又は偽りの報告をした者は、10,000円以下の罰金に処する。

第30条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務又は財産に関して前3条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

附則

1 (施行期日)〈略〉

2 (経過措置)〈略〉