

---

# 米国NEPAアセスの理念と簡易アセス

錦 澤 滋 雄

東京工業大学大学院総合理工学研究科准教授

## はじめに

米国の国家環境政策法（NEPA）による環境アセスメントは代替案がその核心とされる。環境と経済のより良い調和を目指し、合理的で戦略的な意思決定を支援する。またこの手続は早い段階から公開され、民主的で透明性の高いプロセスとしても知られる。“アセスのお手本”とされることも少なくない。

ところが現実には、科学的データに基づいて代替案を比較考量し、多様なステークホルダーの意向や利害を調整しながら、最適な意思決定を導くのは容易なことではない。アセス手続が煩雑化、長期化すれば経済的損失や社会的費用の増大にもつながり、いかに迅速に手続を進めるかという観点が問われる。

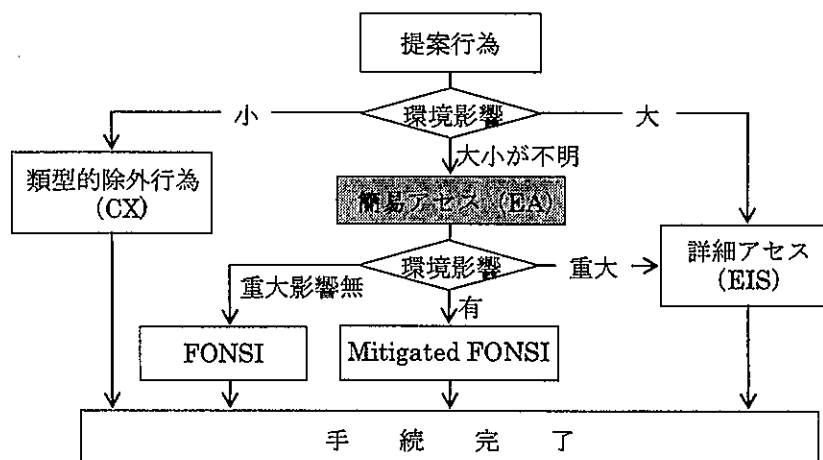
NEPA手続の効率化は、米国政府や各連邦機関が長年、模索しつづけてきた重要課題の1つである。例えば米国エネルギー省では、1994年にNEPA Policy Statementを発行し、手続の質を保証しつつ時間と費用を減らすための方策を打ち出した<sup>1)</sup>。この提言ではEIS手続期間を15カ月に目標設定し、これを受けて、手続の進捗状況、手続期間のデータやトレンド、影響要因の分析結果を“NEPA Lessons Learned Quarterly Report”を通じて四半期ごとに報告している<sup>2)</sup>。

このレポートでもよく取り上げられ、NEPA手続の効率的な運用において大切な役割を果たすのが簡易アセス（EA）である。EAは具体的な運用が各連邦機関に委ねられているため、その実態は十分明らかになっていない。本稿では、EAの手続簡略化の具体的方法を明らかにすることを通じて、NEPAアセスの理念をさぐりたい。

## あらゆる提案行為が対象となる米国NEPAの制度

NEPAアセスの第一の特徴は、原則として、連邦機関が関与するあらゆる提案行為を

図1 NEPAに基づくアセス手続の概要とEAの位置づけ



対象とする点である。そのうえで、環境影響があらかじめ軽微とわかっているものだけをリスト化してアセス対象から除外し、それ以外はアセスを実施することとしている。交通局の案件であれば、歩道整備や信号機の取り付けなどは環境影響が小さいので除外される。

NEPAの具体的な手続をみてみよう(図1)。まず、事業を担当する連邦機関は提案行為が環境に著しい影響があるかを、自らの機関で作成したリストにより判断する。アセスの対象外となる類型的除外行為(Categorical Exclusion, CX)に該当する場合、そこで手続は終了する。CXに属さず、各機関の基準と照らし合わせて、重大な影響があると認められた場合は、詳細アセスの対象となる。重大な影響があるかわからない場合にはEAが適用される。EAの結果、著しい環境影響がないと判定されると、その認定文書としてFinding of No Significant Impact (FONSI)が作成され、重大な影響が認められた場合は、詳細アセスの手続へ移行する。

### 豊富な実施件数

この手続による案件数の内訳を表1に示した。米国エネルギー省の2010~2012年の3カ年を対象にしたデータである。これによると、CXが98%と大部分を占めること、EAが174件で2%、EIS(詳細アセス)が31件で0.5%以下となっている。したがってEISの割合は提案行為全体からするときわめて小さいことがわかる。しかし、年平均で10件のEIS実施は、わが国の法対象事業が全省庁で10件を下回る年があることを踏まえると、単一の省がかかえる件数としては少なくない。

また近年、EAで明らかとなった環境影響を、環境保全措置で軽減することによりEISへ移行しない、いわゆるMitigated FONSIと呼ばれる案件の割合が多い傾向にある。これは環境諮問委員会(CEQ)が定めた当初の規則には規定がなかったが、近年になっ

表1 エネルギー省におけるNEPA手続件数の内訳  
(2010~2012年)

	件数	割合(%)
類型的除外行為 (CX)	約8,500	98
簡易アセス (EA)	174	2
詳細アセス (EIS)	31	<0.5

(注) EAとEISの件数はエネルギー省が関与した全案件数。このうちエネルギー省がLead Agencyとして主導的に所掌した案件は、EAが151件、EISが22件である。また2010年、2011年は米国再生・再投資法の影響で案件数が例年より多い。

て認められるようになり、2011年にCEQがガイドラインを公表したという経緯がある。

### EAの制度面の特徴

#### (1) 簡易アセスメントの役割：CEQ規則の規定

EAの役割や具体的な実施方法は、NEPAの解釈規則として1972年に制定されたCEQ規則と、各連邦機関が独自に発行するAgency NEPA Proceduresによる。CEQ規則ではEAを、連邦政府が責任を負うべき3つの事項を果たすための簡潔な公的文書であること、提案行為の必要性、代替案、それらの環境影響等を含むもの、としている。上記の3つの事項とは、①EISまたはFONSIかを決定するための簡潔で十分な証拠を提供すること、②EIS作成が不要となった際、連邦機関のNEPA法令遵守を助けること、③EIS作成が必要な場合、その作成を助けること、である。

第一の項目は環境影響の程度を調べてEISの必要性の判断を下す、いわゆるスクリーニングの役割にあるといえよう。一方、第二の項目は、EIS作成が不要との前提で事業による環境影響をできる限り小さくするために、必要に応じて代償措置がとられることになる。これがMitigated FONSI、あるいはミニアセスとしての役割につながっていくものと推察される。また第三の項目は、手続の重複などが起こらないようEIS手続の効率的運用を促す規定といえる。まとめると、スクリーニング、ミニアセス、EIS作成補助がEAの中心的な役割となる。

#### (2) 簡易アセスメントの実施方法：Agency NEPA Proceduresによる規定

一方、EAの手続や運用方法は、各連邦機関のAgency NEPA Procedureで規定される。以下、エネルギー省を例に、「調査・予測・評価」、「代替案検討」、「市民参加」の3つのポイントに着目して、制度の規定内容を紹介しよう。

調査・予測・評価については、日本の技術マニュアルに相当するような詳細な手法に関す

る記載は見当たらないが、FONSI発行の場合には、提案行為による重大な影響が生じないよう代償措置の内容と方法を明らかにすることとしている。その文書は Mitigation Action Plan と呼ばれ、FONSIが発行されるより前に作成することが義務づけられている。

代替案は、No-Action（事業を実施しない案）を含む案を含めて評価しなければならないこととされている。すなわち最低でも提案行為と No-Action 案の2つの代替案を検討することとなる。

市民参加は比較的詳細に記され、EA実施の関係機関への通知、縦覧および意見提出機会を設けることが義務づけられている。パブリックコメントの期間は14～30日間と幅があり、省の裁量に委ねられている。承認あるいは修正前に受けとったすべての意見に対して、回答が義務づけられている。EISと比較すると、方法書段階での参加の義務規定がないこと、パブリックコメントの期間が短いこと（準備書段階ではEISが最低45日間、EAは最低14日間）、さらに会議形式の参加が義務づけられていないといった点で簡略化されている。

#### 簡易アセスメントの手續期間と費用

EISとEAの手續全体に要する期間は案件によりさまざまであり、CEQ規則でもそれを制限する規定はない。実際にどの程度の手續期間になるかをエネルギー省の最近10年間（2003～2012）のデータに基づいてみてみよう（表2）。

EAの手續期間は1.2カ月～約8年、平均は約1年であり、案件によってかなり幅がある。もちろん、長期を要している案件はアセス手續以外の要因で長引くことも多いが、EISの案件よりも長期を要することもあるのが実態といえよう。このため費用も30万～1億2300万円、平均値が1100万円、中央値が600万円となっており、案件によってかなり金額に幅がある。

NEPA実務部会（2003）が制度施行から30年の運用実績を報告した中でも、比較的規模が大きいEAの費用の上限が2000万円、期間の上限が1.5年となっており<sup>3)</sup>、このデータ

表2 EAとEISの費用と手續期間（エネルギー省の最近10年の傾向）

	EA (344件)	EIS			EAとEISの 平均値(中央値)の比較 =EA/全EIS * 100
		プログラム/立地選 定段階EIS(11件)	事業段階EIS (68件)	全EIS (79件)	
費用 (10万円)	3～1,230 110 (60)	56～17,300 4,840 (2,200)	320～85,000 6,020 (1,350)	56～85,000 5,800 (1,390)	1.9% (4.3%)
期間 (月)	1.2～97 13 (9)	21～101 45 (41)	10～84 30 (26)	10～101 33 (29)	39.4% (31.0%)

(注) 数値は 最小値～最大値  
平均値(中央値) をそれぞれ意味する。NEPA Lessons Learned vol.76, 2013を元に作成。

と比較しても、EAがより規模の大きい事業へ適用されるのが近年の傾向といえそうだ。EAは従来、重大な環境影響の有無を判断するためのスクリーニングの役割を担うことが想定されていたが、近年は必ずしもそうではなく、対象規模、期間、評価項目がEISに類似する事例も多い。すなわち、先に挙げた3つのEAの役割のうち、ミニアセスとしての機能が拡大してきたといえる。

このように本来は簡易なはずのEAが長期化、複雑化する傾向は、環境諮問委員会(CEQ)も問題として取り上げている。NEPAの創設40周年を機に進める制度見直しの一環として、NEPA手続の効率化が指摘され、EAの長期化と複雑化を改めるための事業を進めるとしている。

一方、EISの費用は560万円～85億円、平均値は5億8000万円、中央値は1億3900万円である。こちらも費用の幅が案件によってかなり大きい。中央値と比べて平均値が4倍程度となっており、これは一部の案件に莫大な費用がかかっていることを意味する。再び、先に挙げたNEPA実務部会のデータと比べると、ここ10年はEISも費用が増加傾向にあるが、手続期間は以前と大きな変化がないといえる。また、事業ベースのEISとSEA(=プログラム/立地選定段階)の案件で比較すると、全体的に事業ベースのEISの費用が高い。逆に、手続期間は事業ベースのEISの方が短くなっている。

EAと全EISの平均値の割合を見てみると、EAの費用の平均値が全EISの費用の2%未満に収まっていること、手続期間は4割未満に収まっている。したがって、手続期間、費用ともに案件により幅があるものの、総じていえば、EAがかなり簡便な形で実施されていることがわかる。

### 参加手続は制度規定より手厚く実施

このようにEAが短期でコストも低く抑えられているのには、いくつかの理由がある。では、どのように手続を簡略化しているか、筆者らがエネルギー省所管の事業を対象にEAとEISの事例を比較分析した結果を紹介しよう<sup>4)</sup>。

まず調査・予測・評価の方法については、評価項目の選定範囲について、EAとEISで大きな差はなかった。違いがあった点は、調査方法について、EISは各評価項目で現地調査を実施しているのに対して、EAでは大気質や地質など既存資料のデータを用いるなどにより現地調査を省略しているケースが確認された。また代替案検討では、EISは代替案の比較検討がなされているのに対して、EAでは制度で義務づけられている No-Action との比較について簡単な記載があるだけで、準備書段階での本格的な代替案検討が省略されていた。代替案がNEPAの核心とされるだけに、この点は大きな違いである。市民参加は、EAでは会議ベースの参加機会が義務づけられていないにもかかわらず、実

際には公聴会や説明会を設けている事例が半数以上を占めた。パブリックコメントの実施期間も制度規定の14日に加えて、30日間延長している事例が確認された。

すなわち、市民参加手続に関しては、E I Sの方がE Aより手厚い制度規定がなされているものの、実態としては大きな違いがなく、E I Sに近い丁寧なプロセスで進められているのである。これは、アセスの技術的側面については簡略化しながらも、民主的手続については丁寧なプロセスとすることで、簡略化した手続の説明責任を果たすねらいがあるものと解釈できる。

## さいごに

冒頭で述べた通り、NEPAでは環境と経済の快適な調和をうたっており、効果的な環境配慮をいかに効率的に進めるかという視点が強く求められている。この観点から、手続の簡略化と充実化をうまく組み合わせたE Aの制度は、メリハリあるアセスのお手本となるろう。

それと同時に、NEPAアセスでは常にアセスそのものを評価し、改善につなげる努力がなされている点も重要である。アセスの質を保証しながら手続を迅速化するための工夫として、早期の行政内部のスコーピング、アセス図書作成管理者の任命、四半期ごとに案件の進捗状況を報告するなど、CEQだけでなく各連邦機関においても試行錯誤が続けられている。米国の豊富な経験から多くを学び、近い将来、わが国にも簡易アセスが導入されることを期待したい。

## 【参考文献】

- 1) The Secretary of Energy (1994) Secretarial Policy Statement on the NEPA.
- 2) US Department of Energy (2013) NEPA Lessons Learned Quarterly Report, No. 76.
- 3) The NEPA Taskforce (2003) Modernizing NEPA Implementation.
- 4) 錦澤滋雄・岡島雄・村山武彦・原科幸彦 (2013) 「米国・国家環境政策法(NEPA)における簡易アセスメントの特徴」『日本不動産学会誌』27(1): 56-62.