

2007

環境アセスメント学会誌

Vol.5 No.2

環境アセスメント学会

The Japan Society for Impact Assessment

環境アセスメント学会誌 (第5巻第2号 (通巻第10号))

目次

2008年度大会案内とプログラム

特集：戦略的環境アセスメントの制度と実態

戦略的環境アセスメントと学会の役割	浅野直人 (福岡大学)	1
持続可能な社会づくりのための戦略的環境アセスメント	原科幸彦 (東京工業大学)	4
欧米アジア諸国の経験から見る SEA 制度の国際比較	林希一郎 (名古屋大学)	10
戦略的環境アセスメント導入ガイドラインについて	吉野亜文 (環境省)	19
河川事業における計画段階の環境影響分析について	田中敬也 (国土交通省)	25
「SEA」に関する埼玉県の取り組み	黒岩 努 (埼玉県)	32

技術・事例報告

二酸化炭素海底地層貯留に係る海洋環境保全の枠組み 内外動向	鈴木さとし (日本エヌ・ユー・エス)	40
省令改正と戦略的環境アセスメント ～ PLC (電力線搬送通信) を事例として～	青山貞一 (武蔵工業大学)	45

IAIA レポート

国際影響評価学会 (IAIA) 07 大会報告	浜田竜之介	52
2007 年ソウル大会における日本からの報告と 2008 年パース大会のご案内	伊藤 勝	56

書 評

田中章著 『HEP 入門<ハビタット評価手続き>マニュアル』	畠瀬頼子	60
--------------------------------	------	----

学会記事

学会記事／事務局報告	61
投稿規定／執筆要綱／原稿送付状／入会申込書	

内外動向

省令改正と戦略的環境アセスメント ～PLC（電力線搬送通信）を事例として～

青山 貞一*

1. はじめに NEPA と SEA～

周知のように、米国の国家環境政策法 (NEPA)¹⁾ はアセスメントの対象行為 (Action) と実施の時機 (Timing) に大きな特徴がある。対象行為は個別事業の構想、基本計画など早期段階はもとより、複合・累積的な影響との関連において土地利用計画、広域計画、総合計画さらに資源管理プログラムなども当初から想定されていた。また草稿 EIS の調査、予測、評価の項目も SEE (社会・経済・環境) があらかじめ想定されトレードオフ分析の考え方もあった。

1969 年の議員立法提案の筆頭議員となったジャクソン上院議員は、NEPA は人間環境に著しい影響 (Significant Impacts) を及ぼすおそれがあるあらゆる人間行為を対象に、より早期、より高いレベルで環境配慮を組み込む戦略的道具 (Tool) であると話してくれたことがある²⁾。

1980 年、NEPA 関連調査でワシントン DC に出かけたとき、住宅都市開発省 (HUD) の女性次官は「今、ワシントンでは、次官同士が廊下でひそひそ話をすれば、それが NEPA の対象になる」と冗談めかして話してくれた。

手続法としての NEPA の大きな特徴は、対象行為の種類とアセスの実施時機をきわめて柔軟としていることにあり、その前提として代替案設定を必須としたことにある。私見だが、制度・実体の両面でそれを可能としているのは、米国の行政訴訟制度にあると思える。たとえば、大統領諮問委員会 (CEQ) が提案された行為にアセスが必要かどうかを判断する場合、不要な時は ND (Negative Declaration) を出す。それに不満な者は誰でも行政訴訟で対応すればよいという考え方である。NEPA 制定以来、かなりの数の行政訴訟が起こされているが、大部分は上記の ND や手続の瑕疵をめぐるものであり、裁判により提案された行為が差し止められた例はほとん

どない。このように、NEPA は戦略的環境アセスメント (SEA) の大部分をカバーしていると思える。ちなみに NEPA は個別事業 (Project) の早期段階はもとより、政策 (Policy)、計画 (Plan/Program) なども対象としている。

2. 立法・予算行為と SEA

とはいえ、その NEPA といえど、立法行為そのものや立法に準ずる行為、さらには財政、予算関連行為は対象外のはずである。

環境の世紀といわれる 21 世紀においてあらゆる人間行為、それもより早期かつより高いレベルから環境配慮を組み込むためには、先に記した各種の行政行為に加え、立法行為や国、自治体の特別会計などの財政計画などを対象としてもよい、いやすべきではないだろうか。

これに関連し、米国では 1972 年、連邦議会に議会技術評価局 (OTA: Office of Technology Assessment) を設置し、いわゆるテクノロジー・アセスメント (TA) を行っている³⁾。TA は議会活動、それも巨額な財政支出を伴う科学技術プロジェクトに関し、予測・分析・評価を行い、複数の政策オプション、すなわち代替案を議会における審議に際し提供した。この TA の流れは当初、NEPA 同様、当初米国で誕生したがその後、日本や欧州諸国にも拡延する。たとえば、日本でも様々な科学技術関連プロジェクトを事例とした TA が試行され、1974 年には社団法人科学技術と経済の会と国際テクノロジーアセスメント協会の共催で「国際テクノロジーアセスメント・シンポジウム」が東京で開催されている³⁾。さらにその後、TA の制度化も試みられるが、TA は研究者の研究開発意欲を阻害するなどの理由で制度化は見送られた。

一方、本場米国では、1995 年、OTA そのものが経費削減を主眼とする議会改革に巻き込まれ廃止さ

行政訴訟の類型

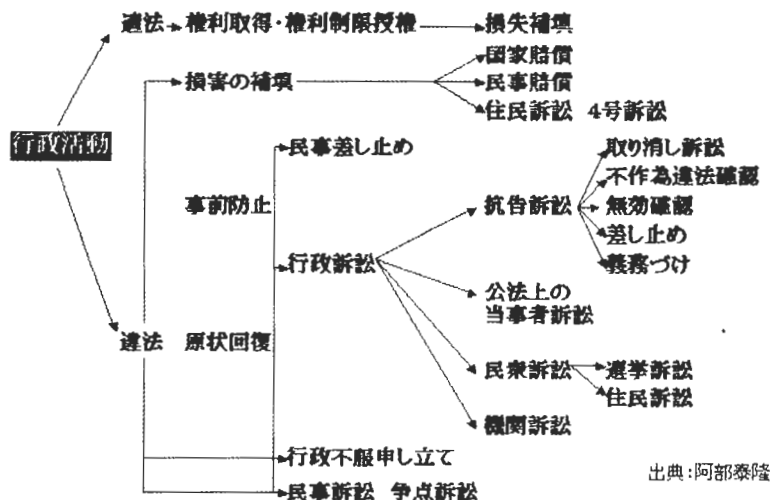


図1 我が国の行政訴訟の類型

れる。経費関連以外にTAが廃止された主な理由には、議会内の他の機関との機能の重複があげられた。しかし、OTA自身はさして経費を要するものとはいえなかった。

米国では2001年頃からOTAの復活やその類似機関の設置が提案されてきたが、実現しなかった。2006年、連邦議会下院の科学委員会は議会への科学技術評価に関する助言のあり方に関する公聴会を開催した。そこでは議会が科学技術プロジェクトを評価する機能の欠落が指摘され、中立的、客観的、適時性をもった助言機能の必要性が共通に認識されたという²⁾。

3. 準立法行為への環境配慮

以上、米国におけるNEPA、TAなどSEAに関連するアセスメントシステムについて言及してきた。

ところで、米国、日本を問わず、各種立法行為が環境や財政に著しい影響を及ぼす可能性があることは言を待たない。ここでは立法行為そのものはとりあえず、さておくこととし、それに準ずる行為、たとえば米国における規則(Regulation)の制定・改正・追加、日本でいえば省令、政令、規則などの制定・改正・追加が環境に著しい影響をもたらしたり、財政に甚大な損害ををもたらすおそれがある場合、それらの準立法行為を対象とし、環境配慮を行う(行える)ことはきわめて重要なことであると思う。

我が国の場合、米国のように現行の環境アセスメント制度やSEAとの関連において準立法行為をアセスの対象とすることは困難である。では、立法・行政的アプローチではなく、司法的アプローチでは

どうだろうか？ 具体的にいえば行政訴訟である。

我が国の場合、図1に示すように行政活動に対する訴訟(行政訴訟)は、制度的にさまざまな類型のもと訴訟が用意されている。しかし、住民訴訟の第4号訴訟など一部を除き、もともと日本の行政訴訟は原告適格性、処分性などの判断が極めて厳格となっており、勝訴率も最も高い住民訴訟の第4号訴訟の約6%を除けば、極めて低い。しかもその住民訴訟の約6%ですら、和解を含めてのものであった。

さらに、従来、行政訴訟の抗告訴訟のうち、アセスメント的な観点から有効な未然防止手段としての<差し止め請求>は認められていなかった。

4. 改正行政訴訟法と差し止め請求

ここで話しが変わるが、日本において行政事件訴訟法は1962年に制定されたが、2004年に約40年ぶりの大きな改正がなされた⁴⁾。

筆者も改正にさきがけて国の司法制度改革推進本部の行政事件検討委員会が主催した参考人聴聞で「行政事件訴訟法改正に際しての課題：環境NPOからの政策提言」と題し意見を述べたことがある⁵⁾。

公述で強調したことは、行政の政策立案及び意思決定過程における環境配慮手段の有力な手段としての行政訴訟の役割についてである。もちろん、そのためには、多くの提訴が原告適格性や処分性により却下されている現実をいかに改善すべきか、その方策を中心に述べた。さらに難解な行政訴訟を支援可能な弁護士の育成や証人となる専門家の環境アドボカシー制度の必要性についても、米独などの具体的

事例を通して言及した。その後、2004年(平成16年)6月9日に改正行政事件訴訟法が施行された。改正行訴法には、新たな訴訟類型、具体的には抗告訴訟の新類型として<差し止め訴え>とその<仮処分>が加わった。周知のように日本の行政訴訟では、従来はすでに下された各種許可、認可、免許、各種決定などの行政処分後に処分の取り消し訴訟を提起できた。しかし、いわゆる行政不服審査や従来の取り消し請求(抗告訴訟)では、重大な環境影響や社会経済的な損害の発生を、最も行政行為の上位、早期で未然に防げないことが圧倒的である。

筆者は、本来、SEAが当該分野でこそ、威力を発揮すべきであると考え、個別事業の早期段階での環境配慮はまだしも、省政令、規則、規定などの改正や財政計画などはおおよそ想定外となっている。また大規模公共事業などではなく、ひとつひとつの影響は比較的小さくとも、許可や免許を受けた技術、製品が市場に出回ることによって甚大な影響をもたらすおそれもある。そこで行政によるそれらの行為を事前に<差し止め>られることは、戦略的環境アセスの見地からもきわめて重要なものとなるはずである。さらに、改正行訴法では、従来から日本の行政訴訟でとくに課題となってきた原告適格(訴えの利益)の拡大なども規定されることとなった。

以下は、改正行政事件訴訟法の特徴を記す国の司法制度改革本部 Web の概要である。

1. 救済範囲の拡大

ア 取消訴訟の原告適格の拡大：原告適格の判断において、法律の趣旨・目的や処分において考慮されるべき利益の内容・性質などを考慮すべき旨を規定する。

イ 義務付け訴訟の法定：一定の要件の下で行政庁が処分をすべきことを義務付ける訴訟類型として義務付け訴訟を法定する。

ウ 差止訴訟の法定：一定の要件の下で行政庁が処分をすることを事前に差し止める訴訟類型として差止訴訟を法定する。

エ 確認訴訟を当事者訴訟の一類型として明示：確認訴訟を当事者訴訟のうち公法上の法律関係に関する訴訟の一類型として明示する。(太字は筆者)

さらに少々難解ではあるが、以下に差し止め請求に関連する部分を示す。

行訴法の第37条の4

差し止めの訴えは、一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合に限り、提起することができる。ただし、その損害を避けるため他の適当な方法があるときは、この限りではない。

2. 裁判所は、前項に規定する重大な損害が生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし損害の性質及び程度並びに処分又は裁決の内容及び性質をも勘案するものとする。

3. 差し止めの訴えは、行政庁が一定の処分又は採決をしてはならない旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる。

4. 前項に規定する法律上の利益の有無の判断については、第9条第2項の規定を準用する。

5. 差し止めの訴えが第1項及び第3項に規定する要件に該当する場合において、その差し止めの訴えに係わる処分又は採決につき、行政庁がその処分若しくは採決をすべきでないことがその処分若しくは採決の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ又は行政庁がその処分若しくは採決をすることがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるときは裁判所は、行政庁がその処分又は採決をしてはならない旨を命ずる判決をする。

5. PLC(電力線搬送通信)と省令改正

国(総務省)は屋内の電力線(通常、交流100V線)を用い、当該電力線に2MHz~30MHzの高周波電流を重畳して通信を行う高速電力線搬送通信設備(以下、PLCと略)の新技术を数年前より情報通信審議会情報通信技術分科会及びCISPR委員会にて有識者、利害関係者が検討してきた。

2006年夏、総務省はそれらの検討結果をもとに電波法の無線設備規則の一部を改正する省令案及び関係省令案をつくり、電波環境審議会にて意見聴取を行うことになる。電波監理審議に先立つ委員会では委員及び関係者から省令改正のもととなる技術基準の案に対して多くの疑問が提起されていた。また審議会審理の場でも利害関係者から省令改正案に反対を呈する者が多かった。意見の多くは、省令改正案による規制技術基準(電流強度)では、微弱な短波帯の国の免許を受け受信している者また海外放送、船舶放送、電波天文などを受信している者に甚

大な影響、損害をもたらすおそれが高いとして改正に反対を表明するものであった。

ここでは技術論の詳細は省くが、委員会、分科会レベルでの PLC が周辺地域の微弱電波受信に及ぼす環境影響の予測には事業者や委員の大学研究者らによるコンピュータシミュレーションが用いられた。しかし、委員及び傍聴してきた専門家らからは、当該シミュレーションの前提条件、境界条件に多くの疑問が提起された。規制そのものあり方についても、発生強度の規制だけでなく、受信状態での電界強度レベルで規制すべきとされた。これは環境分野でいう、規制基準、環境基準に類する考え方である。

座長は最終的に電流強度規制を提案した。それに先立つフィールド実験で、当初の電流規制値では影響が大きいとの座長提案により 10dB 下げれば通常のパソコン並みのノイズにすぎなくなるという座長の弁明で事実上最終承認されることとなった。だが、国立大学系の大学院研究者らが行ってきたシミュレーションなどでは、上記案では重大な受信障害が発生する可能性があることが各種意見書で指摘されていた。

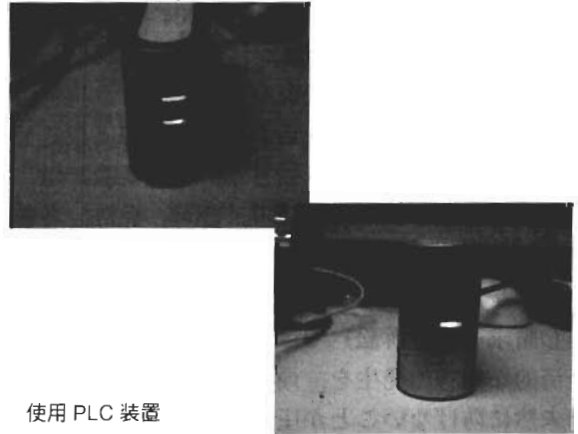
6. 差し止め請求と異議申し立て

2006 年秋、総務省電波監理審議会の主任審理官は、学者、有識者らの反対意見を押し切り、省令改正案は妥当である旨の意見書を審議会委員及び総務大臣に送致し、一気に省令改正に向かうこととなった。

電波法の省令が改正され総務省が無線設備規則に基づき個別メーカーから出される製品に対し型式指定を行えば、PLC が社会的に広まり、家庭電力線から漏れいする短波帯雑音が発生することになる。それを危惧するアマチュア無線技士ら 115 名は原告団を組織するとともに、科学技術分野の行政訴訟に詳しい弁護士と以下に示す行政訴訟を 2006 年 12 月 7 日、東京地方裁判所に提訴することとなる⁶⁾。この行政訴訟はおそらく改正行訴法によるはじめての大規模な国相手の差し止め請求となった。

請求の趣旨

1. 電波法 100 条第 1 項第 1 号及び電波法施行規則第 44 条第 2 項第 2 号に規定する屋内において 2MHz から 30MHz までの周波数の搬送波により信号を送信し及び受信する電力線搬送通信設備について、同規則第 46 条の 2 第 1 項の規定により、平成 18 年 11 月 21 日、総務省告示第 617 号をもって総務大臣が行った別紙型



使用 PLC 装置

図 2 パナソニックコミュニケーションズ社製、BL-PA100、指定番号 HT-06001 号

式指定目録記載の型式指定はこれを取り消す。

2. 総務大臣は、電波法 100 条第 1 項第 1 号及び電波法施行規則第 44 条第 2 項第 2 号に規定する、屋内において 2MHz から 30MHz までの周波数の搬送波により信号を送信し及び受信する電力線搬送通信設備について、同規則第 44 条第 1 項第 1 号 (1) 及び同規則 46 条の 2 の型式の指定をしてはならない。
3. 総務大臣は、無線設備規則第 59 条第 1 項第 1 号に規定する電力線搬送設備のうち、屋内において 2MHz から 30MHz までの周波数を使用するものについて電波法 100 条第 1 項第 1 号の許可をしてはならない。

一方、国側は審議会開催以降、推定一ヶ月も経たぬ間に、電波法の省令改正を実施し、多数のメーカーから出され PLC 機器の申請に対し、次々に型式指定をしていったのである。

差し止め請求の訴状準備、手続などで手間取った原告・弁護士側が、差し止め請求を提起したときには、国側は上記のように省令改正と型式指定を乱発する結果となり、差し止め請求は取り消し請求に、また行政処分後となってしまったということもあり、2007 年 1 月 15 日に行政不服審査法に基づく準司法手続きとして、個別処分（個々のメーカーへの型式認定）への異議申し立てを総務省所管の電波監理審議会に提起するととなる。この異議申し立ては、メーカーの個別製品を対象に一括又は個別に提起することもあり、すでに第三次までの申し立てを型式指定に対して出した。それに対応するメーカーの PLC 製品は 29 種類である^{7) 8) 9)}。

上述のように、改正行訴法による行政行為として

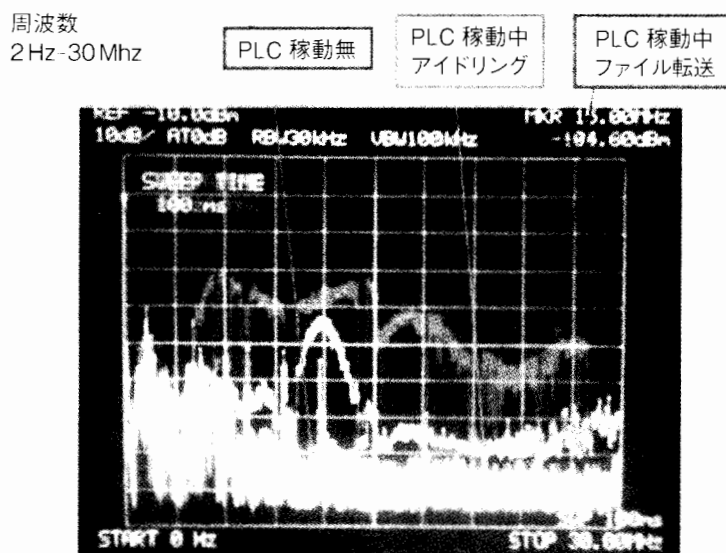


図3 PLC無稼働、アイドリング中、ファイル転送中それぞれの2-30MHzの騒音レベル

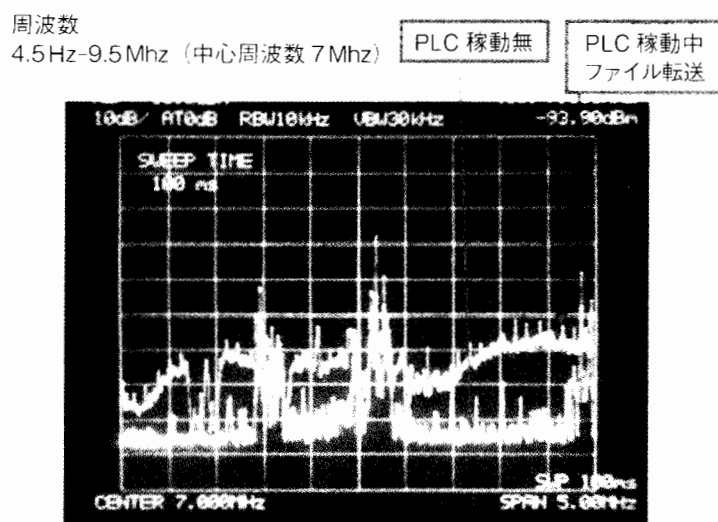


図3 4.5-9.5MHz(中心周波数7MHz)におけるPLC無稼働、ファイル転送時の騒音レベル

の省令改正案の差し止め請求は実質審議以前に、省令改正による型式指定(行政処分)の取り消し訴訟と電波監理審議会への個別の異議申し立てとなった。ここで特記すべきは、異議申し立て制度である。

総務省は改正行訴法の新規定にもかかわらず、原告側の差し止め請求についても、当初から裁決主義と前置主義を理由として、この種のことは審議会への異議申し立てとして行うべきことを答弁書、準備書面で繰り返してきた。総務省はすぐさま省令を改正し、実質的に差し止め請求を取り消し請求に切り替えさせた。さらに原告に対して、裁決主義と前置主義を理由に異議申し立てという準司法手続きから開始させるという方法は、実質的に改正法の本質と

規定を無視するようなものであると思える。

もとより、原告団及び弁護団は総務省の電波監理審議会及びそれ以前の総務省管轄下で行われてきた各種委員会、分科会の審議を不服として、最終的に司法救済を裁判所に求めてきたのであって、その総務省が管轄する審議会審理が初審(地裁)に代わる準司法手続きであるからとされても、容易にそれを首肯することは難しいだろう。事実、第1回目の審議会審査に判事役として出てきたのは、省令改正案の審理で出てきた主任審査官である。

例えば、裁判で一審、二審で同じ裁判長が出てくるようなものである。そもそもこれでは司法救済をもとめる原告らの立場からすれば、司法の機能不

全と思われても仕方ないこととなるだろう。異議申し立て者は、2007年5月24日総務省で開催された第一回電波監理審議会付議第1号事件の審査の冒頭で、主任審理官の忌避申立を行っている。

7. 行政訴訟が与えた実質的効果について

省令改正後、総務省から多くの型式指定がなされ多くの製品が市場に出回った。これ以前に、シミュレーションではなく、試作品で実験することは実験免許でも取得しない限り電波法違反となる。出回っている各社のPLC製品を入手し、原告はじめ専門家が実験を開始したところ、次のことが事実として判明した。

それは行政訴訟を起こした原告（アマチュア無線技術士）らが用いる短波の周波数帯には、メーカー側が独自にノッチというフィルターの一種を自主的に挿入し、挿入しない場合に比較し、受信電界強度で20~30dBほど障害のレベルが低減していることが分かった。すなわち、メーカーは総務省の技術基準では到底、原告らが提起している障害は除去できないと判断し、自主規制を技術的に対応したのである。その意味で結果的に行政訴訟の提起は、国、行政に対してよりは、実際にIT機器の製造者に大きな効果、すなわち抑止力を発揮したことになる。

しかし、短波帯を使用するのは何も行政訴訟を起こした国家資格（免許）を有するアマチュア無線技術士だけでなく、NHK海外放送、日経ラジオまたBBCなどの海外放送、さらには船舶無線、航空無線、電波天文など広範な分野に係わっている。もし、それぞれの団体、個人がクラスアクションを行政訴訟として提起したとしたらどうなるであろうか。

メーカーがもし、これを技術的に対応しようとすると、PLCそのものの機能が大幅に失われいわば使い物にならなくなる。具体的には電力線からの電波漏洩を多くの周波数にノッチやフィルターを入れることで抑制する場合には、PLCの本来機能である通信速度が著しく遅くなるのである。

また、本来、総務省の省令改正の前提となった電流強度の技術指針のまま、海外のメーカーがPLCを製造し、日本で販売したとしても何ら違法にはならないが、その場合、コスト面や技術面で当該メーカーがノッチやフィルターを装着しないとすれば、製品の販売は違法ではないものの、原告らへの影響は計り知れないこととなる。事実、一部東アジアの国が製造し日本で販売している製品にそのようなものがある。

8. PLCからの漏えい電界について（参考）

図2は最初に総務省から型式指定を受けたパナソニックコミュニケーションズ社製のPLC、BL-PA100（指定番号HT-06001号）である¹⁰⁾。図2の上側部分をルータとACコンセントに接続し、下側部分を任意の部屋の電力線コンセントに接続するとともにパソコンのLAN端子に差し込んで使う。

現実には屋内にはりめぐされる電力線の長さ、形状、コンセント、スイッチなどによりPLCから漏洩する電界の強度（単位：dBm）は変わる。また受信するアンテナの利得や指向性によっても、ノイズレベルは異なる。図3は2~30Mhzにおける漏えい電界について、①背景ノイズのみ（PLC無稼働）、②アイドリング（PLC稼働中）、③ファイル転送中（PLC稼働中）それぞれの場合に対応した一例を示している。また図4は同一PLCについて、4.5Mhz~9.5Mhzにおける①背景ノイズのみ（PLC無稼働）、②ファイル転送中（PLC稼働中）の漏えい電界を示したものである。図3及び図4を見ると、ノッチやフィルターが挿入されていない周波数ではPLCの稼働中が非稼働（背景レベル）に比べ漏えい電界が20~30dB高くなっていることが分かる。もちろん、背景ノイズレベルが高い場合には、両者の差は小さくなるが、逆に背景ノイズレベルが低い非都市部、農村部などではPLCが稼働することにより、著しい受信障害がおこることになる。

9. おわりに

本稿の事例としたPLC関連の行政訴訟（当初、差し止め請求、後に取り消し請求）及び電波監理審議会への異議申し立ては、いずれも現在進行中である。当該分野は我が国にあって難解な行政訴訟一般の法理にあって、さらに複雑、難解なものであるといえる。改正行訴法による本格的な行政訴訟、とくに差し止め請求はほとんどなく、本事件は注目される。

いずれにしても、立法行為ではなく省令の改正などの行政行為によって、環境や財政に著しい影響をもたらす可能性が高い行政あるいは民間行為が種類を問わずアセスなしに社会化されている現実を大いに危惧するものであり、近い将来、アセスの対象に準立法行為が含まれることを期待するものである。

参考・引用文献

- 1) 青山貞一ら、計画アセスメント技法体系化のための基礎的理論の検討、環境庁委託事業、1979

- 年
- 2) 田中久徳, 米国における議会テクノロジーアセスメント～議会技術評価局 (OTA) no) 果たした役割とその後の展開～レファレンス, 2007年4月
 - 3) 社団法人科学技術と経済の会, 国際テクノロジーアセスメントシンポジウム, 1974
 - 4) 福井秀夫, 村田斉志, 越智敏裕共著, 改正行政事件訴訟法～逐条解説とQ & A～, 新日本法規, 2004年12月24日
 - 5) 青山貞一, 行政事件訴訟法改正に際しての課題～環境NPOからの政策提言～, ジュリスト No.1277, 2004年10月15日
 - 6) 草野利一ら, 訴状, 平成18年(行ウ), 670号, PLCによるアマチュア無線受信妨害等差し止め事件,
 - 7) 草野利一ら, 処分庁, 総務省菅義偉殿, 異議申立書, 2007年1月15日
 - 8) 草野利一ら, 処分庁, 総務省菅義偉殿, 異議申立書, 2007年5月1日
 - 9) 草野利一ら, 処分庁, 総務省菅義偉殿, 異議申立書, 2007年6月11日
 - 10) 草野利一ら, 平成18年(行ウ), 670号, PLCによるアマチュア無線受信妨害等差し止め事件証拠説明書(甲38-39), 2007年3月20日