

# 環境影響評価制度総合研究会報告書

## 目次

1	はじめに	1
2	環境影響評価制度の変遷及び法制定後の動向	3
2-1	国の制度の経緯等	3
	(環境影響評価制度の変遷)	3
	(環境影響評価法の仕組み)	4
2-2	地方公共団体の制度の経緯等	4
	(環境影響評価条例の制定状況)	4
2-3	諸外国の制度	5
	(諸外国における環境影響評価制度)	5
2-4	環境影響評価法制定後の動向	6
	(環境政策に関する動向)	6
	(環境影響評価に関する動向)	6
	(行政改革・規制改革等の推進)	7
	(電子政府の推進)	7
	(公共事業におけるP Iの進展)	7
3	環境影響評価制度の現状	9
3-1	環境影響評価制度の施行実績	9
	(国による環境影響評価制度の施行実績)	9
	(地方公共団体による環境影響評価制度の施行実績)	9
3-2	対象事業	9
	(現行の環境影響評価法の対象事業)	9
	(地方制度の対象事業)	10
	(諸外国制度の対象事業)	10
3-3	スクリーニング	11
	(現行制度の仕組み)	11
	(法施行後の動向)	11
	(地方制度の動向)	12
	(諸外国制度の動向)	12
3-4	スコーピング	12
	(現行制度の仕組み)	12
	(法施行後の動向)	13
	(地方制度の動向)	14
	(諸外国制度の動向)	14
3-5	準備書の手続	14
	(現行制度の仕組み)	14

(法施行後の動向) .....	1 5
3-6 評価書の手続 .....	1 5
(現行制度の仕組み) .....	1 5
(法施行後の動向) .....	1 5
3-7 環境影響評価結果の事業への反映 .....	1 6
(現行制度の仕組み) .....	1 6
(法施行後の動向) .....	1 6
(地方制度の動向) .....	1 7
3-8 環境影響評価手続における評価の視点 .....	1 7
(現行制度の考え方) .....	1 7
(法施行後の動向) .....	1 7
3-9 環境影響評価における情報交流 .....	1 8
(現行制度の仕組み) .....	1 8
(法施行後の動向) .....	1 8
(地方制度の動向) .....	1 9
(諸外国制度の動向) .....	1 9
(オーフス条約) .....	1 9
3-10 戦略的環境アセスメント .....	2 0
(国における現行の取組) .....	2 0
(地方制度の動向) .....	2 0
(諸外国制度の動向) .....	2 0
4 現行環境影響評価制度の課題 .....	2 2
4-1 対象事業 .....	2 2
(国と地方の役割分担について) .....	2 2
(法的関与要件について) .....	2 3
(補助金事業の交付金化への対応について) .....	2 4
(将来的に実施が見込まれる事業種への対応について) .....	2 4
(条例等による環境影響評価が実施されている事業種への対応について) .....	2 5
(その他の課題) .....	2 6
4-2 スコーピング .....	2 7
(方法書段階の説明の充実について) .....	2 7
(スコーピングに関する手続の強化について) .....	2 9
4-3 国の関与 .....	2 9
(現状では環境大臣関与のない事業の取扱について) .....	2 9
(方法書段階での環境大臣の関与について) .....	3 0
4-4 地方公共団体の関与 .....	3 1
(政令指定都市の意見提出について) .....	3 1
(複数の地方公共団体にまたがる事業の審査について) .....	3 2
4-5 環境影響評価結果の事業への反映 .....	3 2

(許認可への反映について) .....	3 2
(事後調査について) .....	3 3
(未着手案件の環境影響評価の再実施について) .....	3 4
4-6 環境影響評価手続の電子化 .....	3 5
4-7 情報交流 .....	3 6
(方法書意見への対応について) .....	3 6
(住民等の意見聴取の強化について) .....	3 6
(住民参加の強化について) .....	3 7
(情報の整備について) .....	3 7
4-8 環境影響評価の内容及び環境影響評価技術 .....	3 8
(リプレース等への対応について) .....	3 8
(複数案の検討について) .....	3 9
(評価項目の拡大について) .....	4 0
4-9 環境影響評価結果の審査 .....	4 0
(審査会の活用について) .....	4 0
(地方公共団体の審査会に関する取組について) .....	4 1
4-10 戦略的環境アセスメント .....	4 1
(戦略的環境アセスメントの制度化について) .....	4 1
(戦略的環境アセスメントの結果の環境影響評価手続への活用について) .....	4 2
4-11 その他の課題 .....	4 3
(不服申立・訴訟手続について) .....	4 3
(実務者の技術向上について) .....	4 5
(地方公共団体の制度との関係について) .....	4 6
(P F I 事業への対応について) .....	4 6
5 まとめ .....	4 8
5-1 環境影響評価制度の現状及び法制定後の動向 .....	4 8
5-2 対象事業 .....	4 8
5-3 スコーピング .....	5 0
5-4 国の関与 .....	5 1
5-5 地方公共団体の関与 .....	5 1
5-6 環境影響評価結果の事業への反映 .....	5 2
5-7 環境影響評価手続の電子化 .....	5 3
5-8 情報交流 .....	5 4
5-9 環境影響評価の内容及び環境影響評価技術 .....	5 5
5-10 環境影響評価結果の審査 .....	5 6
5-11 戦略的環境アセスメント .....	5 6
5-12 その他の課題 .....	5 7
5-13 今後の検討の方向 .....	5 9

## 1 はじめに

我が国の環境影響評価制度は、高度経済成長下の激甚な公害に対する反省を背景に、昭和47年6月の「各種公共事業に係る環境保全対策について」（閣議了解）を嚆矢として、本格的な取組が開始された。世界で初めて制度化されたアメリカ・NEPA（National Environmental Policy Act:国家環境政策法）から遅れること3年目のことである。

爾来、昭和50年代における法制化の試みに続き、環境影響評価実施要綱の閣議決定、環境基本法の制定、環境基本計画の策定など幾多の変遷を経つつ、実に四半世紀の時を重ね、平成9年6月に環境影響評価法が制定された。

同法は、制定に当たって、立案過程で内外の制度を調査研究し、環境基本法を受けた新しい環境政策の枠組に対応させるとともに、諸外国の制度の長所を取り入れつつ、それ以前の環境影響評価に対する批判に応えるなど数多くの制度的な改善が図られた。

また、平成11年6月の同法完全施行後、同法に基づき主要な大規模事業を対象にして着実に実績を積み重ねてきていることに加え、各地方公共団体でも同法の趣旨を踏まえた環境影響評価条例の制定・改正が進められた結果、これら法と条例が一体となって幅広い規模・種類の事業を対象に、環境影響評価の所要の手段を通じて、より環境保全に配慮した事業の実施を確保する機能を果たしてきた。

しかしながら、一方で、地球温暖化対策や生物多様性の保全を含め今日の環境政策の課題は一層多様化・複雑化しており、その中で環境影響評価が果たすべき機能や技術手法をめぐる状況も変化してきている。また、地方分権の推進、インターネットなどの双方向のコミュニケーション手法の発達など、現在の社会情勢は同法の制定時とは異なるものとなっている。

こうした中、同法は、本年6月に施行後10年の節目を迎える状況にあるが、同法附則でこの節目を経過した場合の施行状況の検討等が規定されており、第三次環境基本計画（平成18年4月7日閣議決定）においても、重点的取組事項として「環境影響評価法については、施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて、法の見直しを含め必要な措置を講」ずる旨が記述されている。

「環境影響評価制度総合研究会」は、環境省総合環境政策局長の依頼を受け、平成20年6月に発足し、関係省庁や地方公共団体、主要な関係団体等からの幅広いヒアリングを含め、同法に基づく環境影響評価の実施状況その他関連事項について調査を行ってきた。現行の環境影響評価法の制定に際しても、中央環境審議会での議論に先立ち環境影響評価制度総合研究会において調査研究を行っており、今回の研究会の設置もそれにならったものである。

平成8年に当時の環境影響評価制度総合研究会がとりまとめた報告書「環境影響評価制度の現状と課題について」では、一つの結論を示すのではなく、研究会における調査研究の結果やその過程で示された意見を論点ごとに整理しており、本研究会においてもその形

式を踏襲している。環境影響評価制度の具体的な見直しの方向性については、今後更なる検討が必要とされるものであるが、本報告書は、制度の施行状況やそこで浮かび上がる課題について分析整理を行い、検討すべき課題や論点を明らかにすることを目的とするものである。その中には、見直しに向けた具体的な検討を早急に行うべき課題、及び中長期的な課題として引き続き検討を続けていく必要のあるものが含まれている。また、環境影響評価では、複数の案を比較検討することもその重要な手法であることから、この報告書も、研究会において複数の考え方が出された事項については、それらを記載することとし、今後の制度見直しの検討に資することとした。

なお、本研究会における調査研究の過程では様々な示唆に富む意見を頂いた。紙幅の関係等により報告書に記載されなかったものを含め、本研究会において出された意見の詳細については、議事録（※）をご参照いただきたい。

※本研究会の議事録は、環境省ホームページ内の環境影響評価情報支援ネットワークに掲載をしている（<http://www.env.go.jp/policy/assess/5-3synthesis/index.html>）。

## 2 環境影響評価制度の変遷及び法制定後の動向

### 2-1 国の制度の経緯等

#### (環境影響評価制度の変遷)

環境影響評価については、1969年(昭和44年)、アメリカにおいて世界で初めて、国家環境政策法(NEPA)により制度化され、その後、世界各地で制度化が進められてきた。

日本では、昭和47年に「各種公共事業に係る環境保全対策について」の閣議了解を行い、「国の行政機関は、その所掌する公共事業について、当該公共事業実施主体に対し、あらかじめ、必要に応じ、その環境に及ぼす影響の内容及び程度、環境破壊の防止策、代替案の比較検討を含む調査研究を行わせ、その結果を徴し、所要の措置をとらしめる等の指導を行うものとする」こととされた。

昭和50年には、環境庁長官が中央公害対策審議会に対し、「環境影響評価制度のあり方について」の諮問を行い、同審議会は昭和54年に、速やかに環境影響評価制度の法制化を図りたい旨の答申を行った。これを受け、政府は昭和56年に「環境影響評価法案」(以下「旧法案」という。)を閣議決定し、国会に提出した。

しかしながら、旧法案は、昭和58年の衆議院の解散に伴い廃案となり、当面の事態に対応するため実効ある行政措置を講ずるべく、旧法案をベースとして、昭和59年に「環境影響評価の実施について」の閣議決定(以下「閣議決定要綱」という。)を行い、政府として統一的なルールに基づく環境影響評価を実施することとなった。

平成5年に施行された環境基本法では、第20条において、「国は、土地の形状の変更、工作物の新築その他これらに類する事業を行う事業者が、その事業の実施に当たりあらかじめその事業に係る環境への影響について自ら適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る環境の保全について適正に配慮することを推進するため、必要な措置を講ずるものとする」という環境影響評価の推進の規定が置かれた。

また、平成6年に策定された環境基本計画においては、「環境影響評価制度の今後の在り方については、我が国におけるこれまでの経験の積み重ね、環境の保全に果たす環境影響評価の重要性に対する認識の高まり等にかんがみ、内外の制度の実施状況等に関し、関係省庁一体となって調査研究を進め、その結果等を踏まえ、法制化も含め所要の見直しを行う」こととされた。

これらを踏まえ、環境庁では、内外の環境影響評価制度の実施状況、環境影響評価の技術手法の状況等について調査研究を行うため、平成6年に環境影響評価制度総合研究会(会長：加藤一郎成城学園名誉学園長。学識経験者17名)を設置した。同研究会は調査小委員会及び技術専門部会の報告を踏まえ、平成8年に「環境影響評価制度の現状と課題につ

いて」と題する報告書を取りまとめた。

同年には内閣総理大臣から中央環境審議会に対し「今後の環境影響評価制度の在り方について」諮問がなされ、企画政策部会での審議を経て、平成9年2月には法制化に向けた答申がとりまとめられた。

これを受け、政府は平成9年3月に「環境影響評価法案」を閣議決定し、国会へ提出した。同法案は国会審議を経て同年6月に公布され、平成11年から完全施行された。

環境影響評価法附則第7条では、「政府は、この法律の施行後十年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされている。

#### (環境影響評価法の仕組み)

環境影響評価法の仕組みは資料1のとおりであり、「第二種事業の判定(スクリーニング)」「方法書手続(スコーピング)」「準備書手続」「評価書手続」「環境影響評価結果の事業への反映」といった流れで手続が進められていく。各手続の趣旨等については後述するが、閣議決定要綱と比較した環境影響評価法の主な変更点としては以下の点が挙げられる。

- ①行政指導ベースであった閣議決定要綱に対し、法律による制度として確立したこと
- ②地域特性も勘案して対象事業を決定する「スクリーニング」手続の導入
- ③関係者とのコミュニケーションを通じて調査項目や予測方法を絞り込む「スコーピング」手続の導入
- ④対象事業の拡大(発電所、在来線鉄道、大規模林道等を追加)
- ⑤環境影響評価項目の拡充(生態系、温室効果ガス、廃棄物等の追加)
- ⑥住民等の意見提出機会の拡大(意見提出者の地域要件の撤廃、スコーピング手続の導入)
- ⑦「目標クリア型」ではなく「ベスト追求型」評価の導入
- ⑧準備書の記載内容の充実(環境保全措置の検討経緯や、事後調査の実施について記載)
- ⑨環境大臣意見の提出機会の拡大(環境大臣は、基本的に全ての事業について必要があれば意見を述べるができることとなった。)
- ⑩環境大臣や許認可等権者の意見を受けた評価書補正の仕組みの導入
- ⑪許認可等を通じた環境影響評価結果の事業内容の決定への反映

## 2-2 地方公共団体の制度の経緯等

#### (環境影響評価条例の制定状況)

昭和47年の閣議了解では「地方公共団体においても、前記に準じて所要の措置が講じられるよう要請することとする」とされていた。都道府県及び政令指定都市においては、昭和51年に川崎市が環境影響評価に関する条例を制定したのをはじめ、環境影響評価の制度化が逐次図られてきており、各団体において独自の環境影響評価制度が制定されるようになった。



昭和59年の閣議決定においては「政府は、地方公共団体において環境影響評価について施策を講ずる場合には、この決定の趣旨を尊重し、この要綱との整合性に配慮するよう要請する」こととされ、本閣議決定が地方公共団体が条例等の施策を講ずることを妨げるものではないが、国、地方を通じた手続等の整合性が必要であるとの認識が示された。

平成9年答申においても、国の制度と地方公共団体の制度の調整については「国の制度の対象事業については、国の手続と地方公共団体の手続の重複を避けるため、国の制度による手続のみを適用することが適当である。」と整理しており、現行の環境影響評価法では第61条において、

- ・法が対象としない事業について、地方公共団体が環境影響評価手続を規定することは、本法との関係において自由である旨
- ・法が対象とする事業については、法律が環境影響評価手続を規定しているため、条例で環境影響評価に関する一連の手続を規定することはできないが、地方公共団体における手続であってこの法律の規定に反しないもの（例えば、知事意見形成のために審査会等に諮問・答申する等の手続）を条例で付加することはできる旨を規定している。

平成9年に環境影響評価法が制定されたことを受け、法の趣旨を踏まえた条例の制定・改正が行われ、現在、都道府県では全ての都道府県で、18市ある政令指定都市のうち14市で環境影響評価条例が制定・施行されている。（地方公共団体における環境影響評価条例の制定状況及び制度概要は資料2を参照。）

都道府県・政令指定都市における環境影響評価制度は、手続の大きな流れについては環境影響評価法に概ね準じたものとなっているが、後述するように、対象事業の規模を法より小規模としたり、法で対象としていない事業を対象事業としている他、知事等の意見を述べるに当たり審査会の意見を聴く、環境影響評価の実施後に調査を行う等、独自の特徴がみられる。

## 2-3 諸外国の制度

（諸外国における環境影響評価制度）

環境影響評価制度を最も早く導入した国は、1969年（昭和44年）に公布され、1970年に施行されたNEPAに環境影響評価を位置づけたアメリカである。

日本における環境影響評価の実施についての閣議決定（1984年）以前に、環境影響評価制度を整備した国は、アメリカの他、オーストラリア（1974年）、タイ（1975年）、フランス（1976年）、フィリピン（1978年）、イスラエル（1981年）、パキスタン（1983年）などが挙げられる。

1985年には、環境影響評価に関するEC指令が採択され、その履行年限が1988

年とされた。この履行年限以降、数年の範囲で、オランダ（1986年）、イギリス（1988年）、イタリア（1988年）、ドイツ（1990年）といったEU加盟国を中心として、欧州諸国での環境影響評価手続の制度化が進んだ。

このような経緯を経て、現在は多くの主要諸国において環境影響評価制度の取組が進められている状況にある。（主要諸国における環境影響評価制度名及び制定年は資料3参照。）

各国の環境影響評価制度は、それぞれの国の計画・事業体系や関連する法規制・社会構造等が相違することもあり、国別に様々な特徴を有している。（主要諸国における環境影響評価制度の概要は資料4参照。）

また、主要諸国では、政府機関が行う各種の政策立案、計画策定等についての環境影響評価を、戦略的環境アセスメント（SEA）の概念のもとで導入している例がみられる（SEAに関する諸外国制度の動向については3-10で後述。）。

## 2-4 環境影響評価法制定後の動向

### （環境政策に関する動向）

平成19年に策定された21世紀環境立国戦略の中では、持続可能な社会に向けた取組の展開として、化石エネルギー消費等に伴う温室効果ガスの排出の大幅な削減等を目指す「低炭素社会」の構築、廃棄物等の発生抑制や循環資源の利用等の取組による「循環型社会」の構築、生物多様性を保全し、様々な自然とのふれあいの場や機会を確保する「自然共生社会」の構築が必要であるとされている。

これらの取組の中で、特に平成19年に策定された第3次生物多様性国家戦略において、生物多様性の保全と持続可能な利用を実現するための具体的施策として、環境影響評価の充実等が掲げられている。

また、平成20年に制定された生物多様性基本法の中で、事業計画の立案の段階等での生物の多様性に係る環境影響評価の推進が規定されている。

### （環境影響評価に関する動向）

平成18年に策定された第3次環境基本計画では、重点的取組事項として、「環境影響評価法については、施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて、法の見直しを含め必要な措置を講じます」としている他、SEAに関しても「我が国における計画の特性や計画決定プロセス等の実態に即した戦略的環境アセスメントに関する共通的なガイドラインの作成を図ります」としており、取組が求められている。（SEAに関する共通的ガイドラインについては3-10で後述。）

環境影響評価法に基づく基本的事項（事業の種類ごとに主務大臣が定める基準・指針に関して、横断的に基本となるべき事項として環境大臣が定めるもの）については、平成16年から「環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会」において点検のための議

論を行い、これを踏まえ、平成17年に基本的事項の改正を、平成18年に主務省令の改正を行った。この改正では、「メリハリのある的確なスコーピングの強化」や「ベスト追求型環境影響評価の促進」などを主なポイントとしており、法制定当初から目指していた考え方を、より明確に書き込んだものとなっている。(見直しの概要については資料5参照。)

#### (行政改革・規制改革等の推進)

近年の行政全体の動きとして、「官から民へ」「国から地方へ」などの観点から簡素で効率的な政府を目指し、取組が進められている。

環境行政の分野においても、地方分権の進展により都道府県の公害防止事務の多くが政令指定都市・中核市等に下ろされている状況にあり、政令指定都市等が地域環境管理の観点から果たす役割は大きくなっている。

平成16年以降に進められた三位一体の改革の一環として、地方の裁量を高めるため、補助金を交付金化する取組が進められた。平成17年に制定された地域再生法に基づく地域再生基盤強化交付金のような、省庁横断的な交付金の事例もみられる。

社会資本整備の分野では、平成15年の社会資本整備重点計画において、ローカルルールを導入など、地域の実情に応じた社会資本整備の推進が位置づけられ、地方の裁量による弾力的な運用が可能となっている。

また、民間の資金や経営能力を活用して公共施設等の建設や運営を行うプライベート・ファイナンス・イニシアティブ(PFI)については、平成11年に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律が制定され、その取組が進展している。

規制改革会議や構造改革特区制度等を通じて、上記以外の内容も含めた規制改革の動きが随時進められている。

#### (電子政府の推進)

高度情報通信ネットワーク社会形成基本法に基づき設置されたIT戦略本部が平成13年に策定したe-Japan戦略には、推進すべき方策の一つとして電子政府の実現が位置づけられている。平成14年以降、行政手続き等における情報通信の技術の利用に関する法律(行政手続オンライン化法)や「民間事業者等が行う書面の保存等における情報通信の技術の利用に関する法律」と「民間事業者等が行う書面の保存等における情報通信の技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」(e-文書法)等が制定され、法令に基づく行政機関等の手続について、書面に加え、原則として全てオンラインによる手続も可能となった。

環境影響評価法においても主務省令を整備し、環境影響評価図書の提出・送付を電子的に行うことを可能としている。(これらの法律及び主務省令においては、環境影響評価図書の公告や、事業者が民間事業者の場合の環境影響評価図書に対する意見の送付といった手

続は電子化の対象となっておらず、手続全ては電子化されてはいない。）

（公共事業におけるP Iの進展）

公共事業の分野では、構想・計画段階から住民等が意見を表明できる場を設け、事業計画に反映させるパブリック・インボルブメント（P I）の手法が進展している。日本では平成15年に「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」が策定され、住民等の積極的な参加を促す取組が推進されている。

### 3 環境影響評価制度の現状

#### 3-1 環境影響評価制度の施行実績

(国による環境影響評価制度の施行実績)

資料6に示したとおり、閣議決定要綱に基づく環境影響評価の実施件数推移は合計で472件。平成11年の環境影響評価法施行以降、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を完了した案件は平成20年3月末時点で119件（うち、手続の当初から法に基づく手続が行われた案件は74件）である。

資料7に示すように公共事業関係費が平成10年頃をピークに減少傾向にある中で、環境影響評価の実施件数もこれに概ね符合した形で減少傾向にある。

事業種別の内訳をみると、閣議決定要綱に基づく実施案件の中では道路が全体の約7割を占めていた。環境影響評価法に基づく実施案件の中でも、道路が最も多く全体の約4割を占め、次に多い発電所が約3割を占めている。

(地方公共団体による環境影響評価制度の施行実績)

資料8に示したとおり、平成19年3月末時点で、要綱・指針等に基づく環境影響評価は合計1362件、条例に基づく環境影響評価は合計814件実施されている。平成11年以降は法の制定を受けた条例の制定・改正が行われたため、要綱・指針等の実施件数は急減している。

平成3年から平成5年前後の時期は実施件数が増大しているが、これはゴルフ場を中心とするレクリエーション施設の環境影響評価実施件数が増加したためと考えられる。

#### 3-2 対象事業

(現行の環境影響評価法の対象事業)

平成9年の環境影響評価法制定時の中央環境審議会答申「今後の環境影響評価制度の在り方について」（以下「平成9年答申」という。）の中では、対象事業の選定について、「地方公共団体においても地域の環境保全の観点から環境影響評価が実施されていることに鑑み、国の制度においては、国の立場からみて一定の水準が確保された環境影響評価を実施することにより環境保全上の配慮をする必要があり、かつ、そのような配慮を国として確保できる事業を対象とすることが適当」とし、このような観点から、「規模が大きく環境に著しい影響を及ぼすおそれがあり、かつ、国が実施し、又は許認可等を行う事業を対象事業に選定することが適当」としている。

この考えに基づき、現行の環境影響評価法の対象事業種は以下のとおりとなっている。（具体的な対象事業及び規模要件は資料9を参照。）

- ① 高速自動車国道、一般国道その他の道路の新設及び改築事業

- ② 河川法に規定する河川に関するダムの新築その他同法の河川工事事業
  - ③ 鉄道及び軌道の建設及び改良事業
  - ④ 飛行場及びその施設の設置又は変更事業
  - ⑤ 発電所の設置又は変更事業
  - ⑥ 廃棄物最終処分場の設置及び変更事業
  - ⑦ 埋立及び干拓事業
  - ⑧ 土地区画整理事業
  - ⑨ 新住宅市街地開発事業
  - ⑩ 工業団地造成事業
  - ⑪ 新都市基盤整備事業
  - ⑫ 流通業務団地造成事業
  - ⑬ ①から⑫までに掲げるもののほか、環境影響を受ける地域の範囲が広く、環境影響評価を行う必要の程度がこれらに準ずるものとして政令で定める事業
- ⑬に該当する事業として、現在は宅地の造成の事業が政令で定められている。
- また、埋立・掘込み面積の合計が300ヘクタール以上の港湾計画については、事業についてではなく計画についての環境影響評価が実施される。

(地方制度等の対象事業)

地方公共団体の環境影響評価条例では、法対象事業と同種の事業でより小規模の事業を対象としている他、法対象となっていない事業を独自に条例の対象事業としているケースもある。

法対象ではないが環境影響評価条例において対象となっている事業種としては、下水道終末処理場や、工場・事業場（排ガス量や排水量を規模要件としている例が多い。）、建築物の新設（高さや延べ床面積を規模要件としている例が多い。）等、多様な事業が各地域の状況を踏まえ条例の対象となっている。（環境影響評価条例の対象事業及び規模要件は資料10参照。）

このように、日本の環境影響評価制度では法と条例が一体となって、法対象事業の規模要件を満たさない事業や、法対象となっていない事業（国の関与がない事業を含む）を含めた幅広い事業を対象として環境影響評価が行われる仕組みとなっている。

また、法や条例による環境影響評価に加え、廃棄物処理法や大規模小売店舗立地法、海洋汚染防止法では施設の設置等に当たって、周辺地域の生活環境等に及ぼす影響の調査を行うことが必要とされており、このような他法令の取組によっても、事業実施に当たっての環境配慮が促進されている。（資料11参照。）

(諸外国制度の対象事業)

諸外国の制度における対象事業を分類すると、

- ① 対象事業リストを作成し、そのリストに該当する場合に環境影響評価を実施する制度（フランス、イギリス、オランダ、イタリア、ドイツ、韓国）

- ② 対象事業種類を特定せず、基本的に全ての事業種類に環境影響評価が適用される制度（アメリカ）
- ③ 詳細さが異なる複数の環境影響評価プロセスが存在し、事業の内容に応じていずれかのプロセスが適用される、①と②の中間と位置づけられる制度（カナダ、中国）に分けることができる。

法的関与要件については、アメリカ、カナダ、オランダの制度が法的関与要件を有する一方で、イギリス、フランスや韓国では法的関与要件は定められていない。（主要諸国の環境影響評価制度の対象事業は資料12を参照。）

### 3-3 スクリーニング

（現行制度の仕組み）

平成9年答申の中では、対象事業の定め方について、「事業者にとっては、対象事業があらかじめ定められていることが望ましいが、環境に対する影響は、個別の事業により、また、事業の行われる地域によって異なることから、個別判断の余地を残すことが必要である」とされている。

この考えに基づき、法の対象事業については、必ず環境影響評価手続を行う一定規模以上の事業（第一種事業）を定めるとともに、第一種事業に準ずる規模を有する事業（第二種事業）について、個別の事業や地域の違いを踏まえ環境影響評価の実施の必要性を個別に判定する仕組み（スクリーニング）を導入している。

スクリーニングの具体的な手続として、第二種事業に該当する事業を実施しようとする者は、当該事業の概要等を許認可等権者へ届け出なければならない。届出を受けた許認可等権者は、関係都道府県知事の意見を勘案した上で、当該事業について環境影響評価手続を実施する必要があるかどうかを判断する。

ただし、第二種事業に該当する事業を実施しようとする者で、法の手続を進んで行う意思を有している事業者については、スクリーニングの判定を受けることなく、方法書以降の手続を行うことができることとしている。

（法施行後の動向）

法に基づくスクリーニング手続の実施状況をみると、第二種事業に相当する規模の事業については、全てスクリーニング手続を経ずに環境影響評価手続が取られている。（手続の当初から法に基づく手続に着手した事業127件のうち、第二種事業相当規模のものは24件。）

このように現在までの間スクリーニング手続の実績がないのは、法の第二種事業相当の規模の事業が条例の対象事業に位置づけられているケースが多く、仮に法に基づく環境影響評価手続が不要と判断されても、条例に基づく環境影響評価手続の適用対象となることが遠因しているとも考えられる。いずれにしても全ての第二種事業において環境影響評価

を通じて環境配慮が行われる結果となっている。

#### (地方制度の動向)

条例にスクリーニング手続規定を有する地方公共団体は16団体あり、その大半は、法と同様に必ず環境影響評価を行う一定規模以上の事業（法第一種事業に相当）に準ずる規模の事業について、事業特性、地域特性から環境影響評価の実施の必要性を判定する仕組みとなっている。

また、条例にスクリーニング手続規定を有していない地方公共団体の中にも、自然公園などの特定の地域を指定し、当該地域内で実施される事業については、必ず環境影響評価を実施しなければならない規模要件を下げることによって、実質的にスクリーニングと同様の仕組みとしている団体が30団体ある。

この他に、規模要件が非常に小さい規定を有しているため、実質的にスクリーニング手続を行う必要がなく、当該手続規定を設ける必要性がない地方公共団体もみられる。具体的な事例として、東京都では、延長1 km以上の道路を条例に基づく環境影響評価の対象事業としている。また、三重県では、20 ha以上の土地区画整理事業を対象事業としている。

条例にスクリーニング手続規定を有する16団体のうち、7団体が条例スクリーニング手続の実績を有しており、合計で21事業が条例スクリーニング手続の対象となった。このうち、環境影響評価の実施が必要と判断された事業は3事業であり、18事業については環境影響評価の実施が不要と判定された。（資料13参照。）

#### (諸外国制度の動向)

主要諸国におけるスクリーニング制度の概要は資料14に整理したとおり。イギリスやオランダのように、日本と同様に主務省庁がスクリーニング対象事業について環境影響評価の実施の必要性の有無を判断するケースの他、アメリカのように、複数の環境影響評価プロセスによりスクリーニングを行うケースもある。

### 3-4 スコーピング

#### (現行制度の仕組み)

方法書手続（スコーピング）は、「環境影響評価のプロセスで得られる環境情報により、事業計画において適切な環境配慮を行うためには、事業計画のより早い段階で、環境情報の収集が幅広く行われることが必要」という平成9年答申の考え方に即して、法で新たに設けられた仕組みである。

具体的な手続としては、事業者は対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法等について方法書を作成し、関係都道府県知事・市町村長に送付するとともに、公告・縦覧を行う。方法書について環境の保全の見地からの意見を有する者や関係



地方公共団体は、事業者に対し環境の保全の見地からの意見を述べるができる。事業者はこれらの意見を勘案又は配慮して方法書の記載内容に検討を加え、対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を選定することとされている。

方法書手続を通じた意見聴取によって地域の環境情報を補完することができ、また、事業者が調査・予測・評価を行うに当たって、あらかじめどのような項目が重要であるかを把握することにより、調査等の手戻りを防止し、効率的な環境影響評価を実施することが可能となる。

法制定前の閣議決定要綱では調査・予測・評価の対象が典型7公害及び自然環境保全に係る5要素に限定されていたが、平成9年答申において「環境基本法の下での環境保全施策の対象を評価できるよう、調査・予測・評価の対象を見直すことが適当」とされたことを踏まえ、現行の対象要素となっている。(資料15参照)

#### (法施行後の動向)

法対象事業における方法書への知事意見の提出状況は資料16に示したとおりである。対象事業1件当たりの意見数は平均で21.6項目となっている。

方法書に対する知事意見の内容を分類すると、地域特性的的確な把握や、項目の選定、調査等の手法といった地域特性に応じた適切な環境影響評価の項目・手法の選定に関する意見が全体の約81%を占めている。その他には、環境影響の回避・低減や事業内容の詳細化といった早期段階での環境配慮の取り込みを促す意見が全体の約16%を占めている。

方法書手続後における環境影響評価項目の追加・削除の状況は資料17に示したとおりである。全体の約6割の事業において環境影響評価項目の追加、約2割の事業において環境影響評価項目の削除が行われている。方法書手続による公告・縦覧や意見聴取を経ることで、効率的な環境影響評価の実施等を図るというスコーピングの趣旨は一定程度達成されていると考えられる。

法では、方法書の縦覧は事業者自身が行い、事業者の事務所での縦覧に加え、関係都道府県及び関係市町村の庁舎等で縦覧を行うことが一般的となっている。縦覧場所が限られていることにより、方法書の閲覧に当たって制約がある場合もみられる。

また、法では説明会の開催は準備書段階においてのみ義務づけられており、方法書段階においては義務づけられていない。

一方で、法施行後の方法書の実態をみると、方法書のページ数は最大で500ページを超えるものもあるなど、非常に分量が多くなっているケースがみられる。また、方法書では対象事業実施区域及びその周囲の概況や、環境影響評価項目及び調査・予測・評価の手法を記載することとされており、その際には様々な専門用語が使用されることから、限られた期間内での住民等の理解が困難な場合もあるものと考えられる。事業者側の対応としても、住民の理解促進等の観点から方法書段階において自主的に説明会を実施した事例や、方法書段階で概略説明資料やパンフレット等を添付した事例がみられる。(資料18参照。)

また、2-4で述べたとおり、近年は公共事業の分野において、構想・計画段階から住民等が参加する場を設けるP Iの手法が進展している。

平成17年に行った基本的事項の改正では、事業特性に応じて主務大臣が参考項目・手法を示し、それを参考に事業者が住民等・首長の環境保全上の意見を聞きつつ決定する仕組みとし、「メリハリのある的確なスコーピングの強化」という法制定当初から目指していた考え方を、より明確に書き込んだものとなっている。

#### (地方制度の動向)

全ての環境影響評価条例にはスコーピングの規定が置かれており、一部の地方公共団体では方法書への住民等意見に対して事業者見解の送付を行っている。

条例では、法と同様に事業者が縦覧を行うこととしているケースと、首長が縦覧の実施主体となるケースがある。実施主体がどちらの場合であっても、上述の縦覧場所が限られることによる制約は生じ得るものと考えられる。

法では対象項目となっていないが条例において調査・予測・評価の対象項目とされている要素の例としては、低周波音、電波障害、史跡・文化財等がある。(環境影響評価条例において予測・評価の対象とされている環境要素については資料19参照。)

#### (諸外国制度の動向)

諸外国のスコーピング制度を比較すると、日本と同様にスコーピング段階での公衆関与を義務づけているケース(カナダ)の他、公衆関与の手続が制度上位置づけられていないケース(イギリス、フランス)や、スコーピング手続は非公開で行われ、公衆の関与がないケース(ドイツ)(※)もある。

※ ドイツでは環境影響評価手続の審査段階で、各個別規制法、個別事業法及び行政手続法により公衆関与が義務づけられている。

また、アメリカでは、戦略的環境アセスメント(※)の結果をその後の環境影響評価手続に活用する制度(ティアリング)が設けられている。

※ アメリカの国家環境政策法では、政策、法案、プラン、プログラムに適用される環境影響評価を Programmatic NEPA と称している。

### 3-5 準備書の手続

#### (現行制度の仕組み)

事業者は、環境影響評価を実施した後、その結果について準備書を作成し、関係都道府県知事・市町村長に送付するとともに、公告・縦覧を行う。

準備書は、環境影響評価の結果について環境の保全の見地からの意見を聞くための準備として作成する文書であり、準備書段階でも、地域の環境情報を補完する観点から、住民

等や地方公共団体が意見を述べることとされている。

現行法では、方法書及び準備書の段階においては、関係市町村長の意見を集約して都道府県知事が事業者に対して意見を述べる仕組みとなっている。

これは①地方公共団体の意見も広い視野に立った意見が求められること、②公害諸立法による規制権限の多くは知事に委任されており、都道府県知事は地域環境管理の要となる存在であること、③関係市町村長それぞれから意見が出されると事業者側として扱いが困難になるおそれがあり、知事が取りまとめを行うことが円滑な運用に資すること等の理由によるものである。

#### (法施行後の動向)

法対象事業における準備書段階での知事意見の内容は資料20に整理したとおりである。事業1件当たりの意見数としては平均27.3項目について知事意見が提出されている。

知事意見の内容を分類すると、追加の調査・予測を求めたり、予測の妥当性に関する検討や予測の前提条件の明確化を求める「環境影響評価の方法等の改善」に関する意見が全体の約51%を占めている。この他には、「環境保全対策の強化」や「事後調査の強化」といった、より環境に配慮した事業内容への変更を促す意見も多くみられる。

### 3-6 評価書の手続

#### (現行制度の仕組み)

事業者は、準備書の手続を踏まえて環境影響評価書を作成し、許認可等権者へ送付する。環境大臣は必要に応じ許認可等権者に対し環境保全上の意見を提出し、許認可等権者は、当該意見を踏まえて、事業者に環境保全上の意見を提出することとなっている。

閣議決定要綱では、環境庁長官は主務大臣から意見を求められた場合にしか意見を述べられなかったが、法では必要に応じて意見を述べるのが可能となった。ただし、環境大臣が意見を述べるのは、許認可等権者が国の機関である場合に限られている。

事業者は、許認可等権者の意見を受けて、評価書を検討し、必要な補正を行った上で、最終的な評価書を公告・縦覧する。

#### (法施行後の動向)

環境影響評価法対象事業における評価書段階での環境大臣意見の提出状況は資料21に整理したとおりである。事業1件当たりの意見数としては平均6.9項目について環境大臣意見が提出されている。

環境大臣意見の内容を分類すると、環境保全対策の強化や事後調査の強化といったより環境に配慮した事業内容への変更に関する意見が全体の約81%を占めている。これ以外には、環境影響評価の方法の改善に関する意見が約17%を占めていた。

当初から法に基づく手続を実施し、平成19年3月までに手続を完了した62件について、準備書から補正評価書に至る過程での変更点を整理したものが資料22である。9割以上に当たる58件の事業において環境影響評価の方法等の改善が行われた他、環境保全対策の強化（60件）や事後調査の強化（47件）といった変更も多くの事業において行われた。公告・縦覧や意見聴取の手続を経ることで、環境影響評価の適切な実施や、より環境に配慮した事業内容への変更が促されたといえる。

### 3-7 環境影響評価結果の事業への反映

#### （現行制度の仕組み）

平成9年答申の「環境影響評価の結果を許認可等に反映させる仕組みを設けることにより、環境配慮が確実に行われるようにすることが重要」という指摘を踏まえ、許認可等権者は、対象事業の許認可等の審査に当たり、対象事業が環境の保全について適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査し、その結果を許認可等に反映させることとされている。

また、平成9年答申では「予測の不確実性にかんがみ、評価書が公告・縦覧された後において、影響の重大性や不確実性の程度に応じ、工事中や供用後の環境の状態や環境への負荷の状況、環境保全対策の効果を調査し、その結果に応じて必要な対策を講ずることが重要である。このような評価後の調査等は、予測の不確実性を補うものであるため、環境影響評価制度の中に位置づけることが適当である。」と整理している。

現行の基本的事項では、調査・予測・評価の不確実性を補う観点から、環境保全措置の一つとして、必要に応じて事後調査を実施することを位置づけるとともに、事後調査の結果により環境影響が著しいことが明らかとなった場合等の対応の方針、事後調査の結果を公表する旨等を明らかにできるようにすることを求めている。

このように準備書・評価書の記載事項として事業着手後の調査についても記載され、法第38条により、事業者は評価書に記載されているところにより、環境保全上の配慮を行うことが義務づけられている。ただし、事後調査の結果についてフォローするための仕組みは法には設けられていない。

#### （法施行後の動向）

法の施行後、環境影響評価手続を実施した結果、許認可等が下りずに事業が実施されなかった事例はみられない。

法には事後調査のフォローアップに関する規定はないため、環境影響評価手続が終了し事業に着手した後の段階で、フォローアップ結果の環境保全への反映を担保するための手続は設けられていない。

(地方制度の動向)

地方公共団体の環境影響評価条例においては、61団体全ての条例において事後調査の  
手続規定が設けられている。具体的な手続内容としては、事後調査報告書の首長への提出  
を義務づけ、首長が事業者や許認可権者意見を述べる等の指導を行うことができる仕組み  
が多くみられる。

地方公共団体アンケート（資料23参照）の結果、条例に基づく事後調査結果の報告を  
事業者から受けたことのある地方公共団体は全体の80%に当たる48団体に上り、その  
うち38団体が「事後調査規定の効果があった」と回答している。

具体的な効果の内容としては「事後調査が適切に実施されていることを確認できた」「環  
境保全措置が適切であることを確認できた」といった回答が多くみられた。

また、法対象事業に対して条例の事後調査規定を適用したことのある地方公共団体（1  
4団体）へのアンケートの結果、「環境大臣の関与が必要」という回答が4団体、「実際の  
審査案件ではないが、環境大臣の関与は必要な場合もあると思われる」という回答が6団  
体あった。

### 3-8 環境影響評価手続における評価の視点

(現行制度の考え方)

閣議決定要綱に基づく環境影響評価では、環境基準や、環境影響評価の実施に当たって  
事業者があらかじめ設定した環境保全目標に照らし、当該目標を満足するか否かという観  
点からの保全目標クリア型の評価が基本となっていた。

これに対して平成9年答申では「個々の事業者により実行可能な範囲内で環境への影響  
をできる限り回避し低減するものであるか否かを評価する視点を取り入れていくことが適  
当である」としており、環境影響評価法ではベスト追求型の評価の視点を取り入れられて  
いる。

(法施行後の動向)

ベスト追求型の評価の視点として具体的には、現行の基本的事項において、環境基準等  
との整合性が図られているか否か検討する「国又は地方公共団体の環境保全施策との整合  
性に係る検討」に加えて、幅広い環境保全対策に係る複数の案を比較検討する手法と実行  
可能なより良い技術が取り入れられているか否かについて検討する手法を例示している。

基本的事項では、環境影響評価における複数案の比較検討について「建造物の構造・配  
置の在り方、環境保全設備、工事の方法等を含む幅広い環境保全対策を対象として、複数  
の案を時系列に沿って若しくは並行的に比較検討すること」としており、さらに平成17  
年の基本的事項の改正において、「この場合において評価に係る根拠及び検討の経緯を明ら  
かにできるように整理されるものとする」旨が追加された。

これらの複数案の比較検討は従来から事業者の内部作業としては行われているケースが少なくないが、基本的事項では、環境影響を回避、低減するための最善の努力が追及されているかどうかという環境影響評価法における評価の視点を踏まえ、複数案の比較検討のプロセスを評価の中で明らかにすることを評価手法の一つとして示している。

当初から環境影響評価法に基づく手続を実施し、平成20年3月末までに手続を完了した74件を対象に、複数案の比較検討の経緯を評価書において明示している件数を調べたところ、およそ8割に当たる59件の事業において複数案の比較検討の経緯が明示されていた。

また、「実行可能なより良い技術」とは、現在の技術水準その他に照らして最善の実用技術を指しており、導入される技術が環境の保全の観点から最善であることを明らかにすることも、事業者による環境影響の回避・低減に係る評価の手法と考えられる。

実行可能なより良い技術の観点から検討を行っている具体的な例としては、発電所事業において最新の緑化技術を考慮した経緯を示している事例や、最新鋭のガスタービンや性能を高めた低NO<sub>x</sub>燃焼器を採用した経緯を示している事例などがある。(複数案の比較検討及び実行可能なより良い技術の検討を行っている事例については資料24参照。)

### 3-9 環境影響評価における情報交流

#### (現行制度の仕組み)

平成9年答申では住民等関与の位置づけについて、「環境影響評価は、主要諸国において(略)個々の事業等に係る政府の意思決定そのものに住民等が参加するための制度とはされておらず、我が国においても、同様の考え方に立つことが適当」「環境影響評価制度における住民等の関与は(略)事業に係る意思決定に反映させるべき環境情報の形成に住民等が参加するものとして位置づけるべきである」と整理している。

閣議決定要綱においては準備書に対して意見提出の機会が設けられていたが、環境影響評価法の手続ではこれに加えて、スコoping手続においても、より早い段階で環境情報を収集・形成する観点から、意見提出の機会が設けられている。

また、閣議決定要綱では意見提出者は関係地域の住民に限定されていたが、法ではこの限定は撤廃されている。

#### (法施行後の動向)

法対象案件における方法書への住民等意見の提出状況及び準備書段階での住民等意見の提出状況は、資料25に整理したとおりである。

方法書段階では、手続完了案件の66.1%に相当する41件に関して住民等意見の提出があり、1件当たり平均19.3項目の意見が提出された。

また、準備書段階では、手続完了案件の72.6%に相当する45件に関して住民等意見の提出があり、1件当たり平均21.6項目の意見が提出されている。

情報交流に関連する取組として、法制定以降、環境省において環境影響評価情報支援ネットワークを開設し、環境影響評価制度や環境影響評価技術に関する各種の情報提供の促進に努めている。同ホームページへのアクセス数（ページビュー）は平成18年時点で年間約200万を超える状況となっており、地方公共団体や関係事業者への情報提供の一助となっている。（環境影響評価情報支援ネットワークの掲載内容の詳細については資料26参照。）

法施行後の状況の変化として、2-4に述べた行政手続オンライン化法の施行等による手続電子化の進展が挙げられる。

#### （地方制度の動向）

地方公共団体における環境影響評価手続の電子化は、環境影響評価図書の電子縦覧、インターネットによる意見書受付ともに、徐々に整備が進められている状況にある。（資料27参照）

環境影響評価手続の電子化の一例として、大阪府ではオンライン化条例に基づき、平成17年から府のホームページにおいて、環境影響評価手続の電子申請（事業者の書類提出及び住民等意見提出の両方が対象）及び環境影響評価図書の電子縦覧を実施している。

環境影響評価手続の電子化を実施している地方公共団体に対して実施したアンケートの結果、電子縦覧を実施している理由としては「利便性の向上」「住民等からの要望への対応」といった理由が多く挙げられており、また、手続の電子化を実施した効果としては、「ホームページへのアクセス数増加等から、住民等への情報提供が促進された」といった回答がみられた。

また、意見聴取の周知や情報提供については、各地方公共団体による様々な取組が行われている。一例として、横浜市では、環境影響評価手続を実施中の案件について、ホームページや市報公告への掲載や、各戸に配布している広報紙といった手段を通じて情報提供を行っている。

#### （諸外国制度の動向）

諸外国の環境影響評価手続における電子的手段の活用状況をみると、カナダでは、主務省庁はカナダ環境影響評価登録に事業に関連する情報を登録し、公衆が入手できるようにすることが義務づけられており、インターネットを活用した環境影響評価書等の情報提供が制度上位置づけられている。また、アメリカではe-政府イニシアティブを提唱し、電子媒体による資料公開を推進しており、その他の諸国においても実態として電子媒体による公開が進められつつある。

#### （オーフス条約）

環境分野の情報交流に関連した近年の動きとして、オーフス条約の成立が挙げられる。

1998年に国連欧州経済委員会において採択され、2001年に発効した同条約は、環境問題への市民参加を規定したりオ宣言第10原則を具体化したものであり、現在40カ国以上が加盟している（日本は未加盟）。

同条約は、環境に関する情報へのアクセス、環境に関する政策決定への参加、環境関連法令に違反する行為についての司法による審査手続へのアクセスの確保の3分野において締約国の法制化・制度化を促し、これらの権利を保証することを目的としている。

### 3-10 戦略的環境アセスメント

#### （国における現行の取組）

上位計画や政策の決定における環境配慮の仕組みであるSEAについては、近年、欧州各国や開発途上国においてその推進が図られているところである。平成18年に決定された第3次環境基本計画では、我が国における計画の特性や計画決定プロセス等の実態に即したSEAに関する共通的なガイドラインの作成を図ることとされた。

これを踏まえ、平成19年に、環境省において上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階のものについてのSEAの共通的な手続等を示す戦略的環境アセスメント導入ガイドラインが取りまとめられた。

同ガイドラインの取りまとめに当たっては、「第三次環境基本計画に沿ってSEAの制度化に向けての取組を進めるに当たっては、本ガイドラインを踏まえた実施事例を積み重ね、実効性等の検証を行うことが必要」「取組の状況等を踏まえて、本ガイドラインを不断に見直していくことが必要」とされている。

平成20年には国土交通省において、SEAを含むものとして「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」が取りまとめられる等の取組が進められている。

同ガイドラインについても、「本ガイドラインを踏まえた事例を積み重ね、他の計画策定者の参考に供するとともに、5年が経過した時点を目途に見直しを行い、ガイドラインの充実を図る」とされている。

さらに、平成21年には、環境省において、最終処分場における戦略的環境アセスメント導入ガイドライン（案）が取りまとめられている。

#### （地方制度の動向）

地方公共団体においては、平成14年に埼玉県で「埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱」が施行されたのをはじめとして、平成20年4月時点で東京都・埼玉県・千葉県・広島市・京都市の5都県市でSEA制度が導入されている。また、その他の道府県及び政令市でも、約半数近くにおいてSEA制度の検討が行われている。

#### （諸外国制度の動向）

SEAについては各国に規定があるが、法令のレベル、事業の対象範囲、対象となる計



画・プログラム等の内容などは国によって様々である。(2006年7月時点におけるEU構成国でのSEA指令の導入及び執行状況は資料28のとおり。)

また、SEAの結果をその後の環境影響評価手続に活用する制度(ティアリング)については、基本的な考え方は多くの国の環境影響評価制度において導入されているが、法令上明確に規定されている事例は少ない。(諸外国におけるティアリングの法的根拠については資料29を参照。)

## 4 現行環境影響評価制度の課題

本研究会では、環境影響評価法上の事業者としての関係省庁・地方公共団体・民間事業者、許認可等権者及び所管事業を実施する立場の関係省庁、環境影響評価法及び同条例を担う立場の地方公共団体、全国的な活動を展開している関係団体（自然保護及び公害防止を目的とするNPO、経済団体、法曹団体）、実際の調査を担うコンサルタントの関係団体、諸外国の実態に関する有識者を対象に幅広くヒアリングを実施することを通じて、環境影響評価制度の現状や課題等について様々な意見を聴取してきた。

本研究会での検討に当たっては、上述した環境影響評価制度の現状に加えて、こうしたヒアリングでの様々な意見も踏まえつつ、環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施状況その他関連事項について調査を行い、その調査結果を基にして同法の手続・仕組みに即した主要なテーマ毎に同法を巡る諸課題について各委員からそれぞれ専門の立場で多くの意見を得た。

テーマ毎にヒアリング及び研究会での討議の中で得られた意見を分析整理することにより、現行環境影響評価制度の課題を記述すると以下のとおりである。

なお、「3 環境影響評価の現状」では、現行制度で定める手続の流れに沿って環境影響評価制度の現状を記したが、以下で行う現行制度の課題の整理にあたっては、制度の定める手続の複数の場面に共通する課題が少なくないこと、及び課題のなかで特に研究会で多くの意見が出された項目を特記する必要があることから、3で掲げた項目との対応関係にこだわることなくこれを記載することとする。

その結果、「スクリーニング」（3-3）「準備書の手続」（3-5）「評価書の手続」（3-6）「評価の視点」（3-8）の4項目については、これらを「対象事業」（4-1）「国の関与・地方公共団体の関与」（4-2及び4-3）、「手続の電子化」（4-6）「環境影響評価の内容・評価技術」（4-8）「環境影響評価結果の審査」（4-9）「その他の課題」（4-11）の項目において課題を取り上げることとする。

### 4-1 対象事業

（国と地方の役割分担について）

近年の行政全体の動きとして、「官から民へ」「国から地方へ」などの観点から簡素で効率的な政府を目指し、取組が進められている。環境影響評価法の対象事業の範囲の検討に当たっても、こうした状況を踏まえ、国と地方との役割分担について考慮する必要がある。

3-1で述べたとおり、平成9年答申では「地方公共団体においても地域の環境保全の観点から環境影響評価が実施されていることに鑑み、国の制度においては、国の立場からみて一定の水準が確保された環境影響評価を実施することにより環境保全上の配慮をする必要があり、かつ、そのような配慮を国として確保できる事業を対象とすることが適当」とし、地方公共団体の環境影響評価制度の存在を念頭に置いた上で、対象事業の事業種要

件及び法的関与要件を定めることが適当と整理している。

法施行後の状況をみると、法対象事業の規模要件を満たさない小規模な事業や、国の関与がない事業も含めた法対象となっていない事業についても各地方の状況に応じて条例の対象事業とされており、法と条例が一体となって必要な幅広い事業を対象として環境影響評価が行われる状況となっている。

法の対象事業のあり方について、後述するとおり許認可要件を外す等、対象事業の種類及び規模について範囲の拡大を図るべきという意見があった一方、国の関与はナショナルミニマムという考え方で少なくし、地方の独自性を活かすことも必要ではないかという意見や、国の制度の対象範囲を拡大すると地方制度の対象範囲が狭まる点について留意すべきという意見がみられた。

対象事業の拡大については、3-3で述べたように法制定以降、法に基づくスクリーニング手続を実施した事例がないことから、第二種事業の規模要件を引き下げるべきではないかという意見があった。しかし、この場合は従来環境影響評価条例に基づき環境影響評価手続を実施していた事業を法対象事業に引き上げることとなり、法と条例の関係から適切かどうかという意見があった。

法対象事業の範囲の検討に当たっては、上述のとおり行政全体の動きとして地方分権の流れがあり、法と条例が一体となって幅広い事業を対象にしていることや、後述するように、直ちに新たな対象事業とすべきものはない点を踏まえ、慎重に対応していくことが求められる。

(法的関与要件について)

平成9年答申では上述のとおり、「環境保全上の配慮をする必要があり、かつ、そのような配慮を国として確保できる事業を対象とすることが適当」とし、「国が実施し、又は許認可等を行う事業を対象に選定することが適当」と整理している。

法的関与要件については、国の許認可を要件から外し、環境負荷の大小で対象事業を決めるべきという対象範囲の拡大の必要性があるとの意見があった。

地方公共団体の環境影響評価条例では、法的な許認可がない事業についても対象事業とし、事業者に対して一定の要請を行っていく仕組みがある。仮に許認可要件が外れた場合、勧告・公表といった手段により対応することが考えられるが、我が国ではこのような手法も一定の実効性を発揮するという意見があった。

一方で、法的関与要件により環境保全上の配慮の確保について一定の強制力を担保する仕組みは、環境影響評価法の制度の根幹であり、一定の妥当性があるとの意見がみられた。

国の法的関与要件のない事業は環境影響評価条例において対象事業とされている場合が多く、上述の国と地方の役割分担の観点からも、国の法的関与要件のない事業で国の環

環境影響評価制度の対象にすべき具体的な事業があるかという実態面の要請がなお乏しい段階にある点についても十分に留意する必要がある。

(補助金事業の交付金化への対応について)

法的関与要件に関連する環境影響評価法施行後の状況の変化として、平成16年以降進められた三位一体の改革の一環により、地方の裁量を高めるために補助金を交付金化する取組が進められている。現行法では、法的関与要件の一つとして「国の補助金等の交付の対象となる事業」が規定されているが、交付金は当該要件の範囲に含まれていない。

地方の独自性の発揮を目的とする交付金事業を環境影響評価法の対象とすることは、地方分権との関係に留意が必要という意見があった一方で、法対象事業に係る事業種・規模相当に該当する場合であっても、交付金化した事業については現行法の規定では法対象事業とならないことから、補助金事業の交付金化に伴う必要な措置を行うべきという意見があった。

補助金事業の交付金化等の状況を踏まえ、法的関与要件の内容について検討を行う必要がある。

(将来的に実施が見込まれる事業種への対応について)

上述のとおり、法施行後の状況をみると、法と条例が一体となって必要な幅広い事業を対象として環境影響評価が行われる仕組みとなっている。

一方で、現時点で、法制定時と異なって将来的に実施が見込まれる規模の大きな事業としては、放射性廃棄物処分場の建設事業が想定される。また、二酸化炭素の回収・貯留(CCS)については国内での実証試験実施に向けた検討が開始されるなどの状況がみられる。

放射性廃棄物処分場やCCSのような新事業については、何らかの形で環境影響評価法の対象とするべきではないかという意見があった。法対象とする事業は規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業に限定すべき、という考え方を踏まえれば、これらの事業を法対象とすることも考えられる。

一方で、これらの事業は実証試験や技術開発の段階であり、評価手法等に係る知見が不十分であること等から、対象事業に加える検討をしていくのは時期尚早という意見があった。なお、これらの事業については、地方公共団体が即時に対応することは技術的知見の面からも難しいという意見もあり、地方の状況を踏まえて条例で対応していくという手法にはそぐわないと考えられる。

この他には、海洋資源開発や撤去・解体といった事業についても環境影響評価法の対象とすべきという意見があった。

ただしこのうち、海洋資源開発に関しては、経済産業省において環境影響評価の技術開発に向けて研究が進められているが、海洋開発は基礎研究の段階や実験の段階であり、環境影響評価法の対象とするのは時期尚早との意見もあった。

撤去・解体事業については、発電用ダム事業で一部の地方公共団体において検討の動き

がみられるものの、現段階において、法対象となる国関与の事業では具体的な事例は見受けられない。

また、平成17年の基本的事項の改正において、対象事業の実施に当たって、当該事業区域内の工作物の撤去や廃棄が行われる場合には、その行為による環境影響についても影響要因として整理され環境影響評価が行われる必要があることや、対象事業の実施後に当該事業の工作物等の撤去又は廃棄が行われる場合の影響要因を整理する必要があることが明記されていることに留意する必要がある。

法対象の事業種については、平成9年答申で、「事業者にとっては、対象事業があらかじめ定められていることが望ましい」とした上で、「必要に応じ事業種の見直しが行える仕組みとすることが適当」と整理しており、現行法でも必要に応じて政令で事業種を追加し得る仕組みとしている。対象事業の追加に当たっては、法改正ではなく、実施可能性等を踏まえて政令改正により追加する方法も考えられるという意見があった。また、事案ごとに環境大臣が必要と認めるものについて環境影響評価を実施していくことが必要ではないかとの意見もあった。

このように将来的に実施が見込まれる事業種で現行の法対象になっていないものについては、事業の特性や実施可能性、社会的要請等について知見を収集・分析した上で、対応を検討していく必要がある。

(条例等による環境影響評価が実施されている事業種への対応について)

既に条例等による環境影響評価が実施されている事業種の中では、風力発電施設に関する環境影響評価の取扱いについての意見が多くみられた。

風力発電施設の設置については、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）において、「風力発電のための環境影響評価マニュアル」を作成している。風力発電施設の設置に対して、資源エネルギー庁及びNEDOが補助事業を実施しており、補助金の交付に当たって、同マニュアルに基づき又は準じて申請者に環境影響評価や地元住民との協議等を実施することを求めている。また、各地域の実情に応じ、条例や要綱等に基づく環境影響評価を義務付ける地方公共団体が拡大している。

風力発電施設に対する環境影響評価条例での対応状況をみると、全国の都道府県・政令市のうち7団体で対象事業とされている他、建造物の新設や工場・事業場の新設といった対象事業の中で風力発電施設に対して環境影響評価手続を適用した事例もみられた。

風力発電施設に対して環境影響評価条例に基づく環境影響評価手続を適用した事例をみると、環境影響評価手続を経ることで、風車の台数を減らす措置や、設置位置の変更などの措置が追加されている。(風力発電施設に係る環境影響評価条例やガイドライン等の制定状況、環境影響評価の実施状況については資料30参照。)

一方で、風力発電施設の設置に際して地元住民から騒音・低周波音に関する訴えが起き

ている事例や、鳥類の衝突事故、景観への影響について論争が起きている事例などがみられる。

風力発電施設に係る環境影響評価が実際に行われている事例では、法による取組に比べて情報公開や客観性の確保が不十分であり、少なくとも、補助金の交付申請時において環境影響評価の結果をしっかりと反映させることが必要であるという意見や、強制力がなく第三者機関の関与がないNEDOマニュアルでは十分ではなく、環境影響評価法の対象として考えるべきという意見があった。

一方で、風力発電施設はNEDOのマニュアルで環境影響評価を実施している仕組みがある点に考慮する必要があるとの意見や、立地条件も特定地域に限定されており、従来どおりの地方条例の対応で十分との意見がみられた。

また、NEDOのマニュアルや条例の運用実態として問題が出ているのであれば、適切な環境影響評価の実施が担保されるよう、これらに関し何らかの措置が必要ではないかとの意見もあった。

平成19年に環境省と資源エネルギー庁が主催した風力発電施設と自然環境保全に関する研究会の論点整理においては、「事業者は立地選定における環境配慮、環境影響評価など配慮のための事項を記した既存のガイドラインに沿った適切な取組をすることが必要。既存のガイドラインに基づき、早い段階から取り組みを行っている事業者もいるが、早い段階からの情報公開と住民参加、第三者によるチェックなどが必要との意見を踏まえて、既存のガイドラインの見直しを図ることが必要との意見があった」としている。

この他、低炭素社会の実現に資するため、我が国において再生可能エネルギーの大量普及が強く求められている状況を踏まえると、風力発電施設の設置に当たって環境影響評価法に基づく手続を求めれば、小規模な施設へシフトしてしまう等、当該施設の普及に支障が出ることを懸念する意見もあった。

これらの指摘については、現在、条例等により環境影響評価が行われている事業種については、実施状況等を把握し、必要に応じて適切な対応を検討することが必要である。また、その際には、国と地方の役割分担の観点にも留意し、地方公共団体において今以上の対応が困難か否かという点も含め検討する必要がある。

#### (その他の課題)

対象事業に関するその他の指摘としては、規模の大きさと環境影響の大きさは一致しないケースも考えられることから、事業の種別・規模だけではなく環境影響の大きさや地域特性に応じて環境影響評価の必要性を判断すべきではないかという意見があった。

また、これと類似する具体的な意見として、事業種要件及び規模要件を外し、スクリーニングによって環境影響評価を不要とする事業、簡易な環境影響評価(簡易アセスメント)を実施する事業、環境影響評価を実施する事業に類型化する仕組みが必要ではないかとの意見があった。環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施件数はアメリカ等の主要諸国と比べても少ないことから、対象事業の範囲を拡大した上でスクリーニングをきちんと行

っていくべきではないかという意見もあった。

海外制度における簡易アセスメントの事例をみると、アメリカのNEPAでは、まず簡易な環境影響評価書（EA）を作成し（NEPA施行規則では、約10ページから15ページを超えないことが望まれている。）、重要な環境への影響が認められないと判断された場合は、その旨を宣言する文書（FONSI）が作成・公表される。EAに基づき重要な環境への影響が認められるとされた場合には、詳細な環境影響評価書（EIS）の作成手続へ入る。

また、カナダ環境影響評価法（CEAA）では、詳細な調査を行う「包括的調査」、簡易な環境影響評価を行う「スクリーニング」、あらかじめ指定されたモデル評価書を参考にしてさらに簡易な環境影響評価を行う「クラス・スクリーニング」という3種類の環境影響評価手続が存在し、事業の主務省庁は事業の規模等に応じて、これらいずれかの手続を選択する。ただし、CEAA施行規則の「包括的調査リスト」に掲げられた事業については、必ず包括的調査を行わなければならない。

なお、こうした指摘については、平成9年答申において、「環境に対する影響は、個別の事業により、また、事業の行われる地域によって異なることから、個別判断の余地を残すことが必要」と整理している。こうした考え方に基づいて現行法のスクリーニングの仕組みが導入されているため、環境影響の大きさや地域特性に応じて環境影響評価の必要性を判断するという考え方は、すでに現行法にも盛り込まれていると考えることもできる。

簡易アセスメントについては、事業規模を小さくすることで環境影響評価の対象から逃れるという行為を防止できる他、環境影響評価技術の発展につながるといったメリットもあることから我が国においても導入するべきという意見があった。一方で、上述のとおり我が国では法と条例が一体となり、各地域の状況に応じて法対象事業以外の事業種や規模の小さな事業を対象に詳細な環境影響評価を既に実施している状況にある。簡易アセスメントの導入については、現行の第一種事業・第二種事業をなくす等の大きな制度変更を要することや、条例との関係に留意する必要があることから慎重な検討が必要であるとの意見や、法対象事業のような大規模事業に簡易アセスメントを導入することは制度としていびつになるのではないかという点を懸念する意見があった。

また、過去に環境影響評価手続を終了した事業について規模縮小等の環境負荷が下がるような見直しが行われる場合、簡易アセスメントを実施することも考えられるのではないかとの意見もあった。

#### 4-2 スコーピング

（方法書段階の説明の充実について）

3-4に述べたとおり、法施行後における方法書の実態をみると、図書紙数の分量が多く、内容も専門的であるため、限られた期間内での住民等の理解が困難な場合もあるものと考えられる。こうした状況の下で、事業者側の対応としても、方法書段階での自主的な

説明会の実施や、概略説明資料の添付等の独自の工夫を行っている事例がみられている。

また、法施行後の動きとして、公共事業におけるP Iや、事業の位置・規模等の検討段階におけるS E Aの取組が始められており、構想段階から必要な情報を開示し、住民等とのコミュニケーションを図っていくことが求められている。

現行法では、説明会の開催は準備書段階のみの義務づけとなっており、方法書段階での義務づけがないことから、上述した状況の変化を踏まえ、方法書段階での説明会を義務化すべきとの意見が多くみられた。

また、方法書段階で住民等から積極的な意見提出がなされない一因として、住民の関心が低く、方法書に関する住民側の理解が進んでいないことも一つの理由と考えられることから、方法書段階におけるコミュニケーションを充実させることは方法書に対する住民等の理解を促進させるという観点からも有効であるとの意見がみられた。

さらに、方法書段階における説明会の開催は、企業が推進しているC S Rの趣旨にも合致するものであり、積極的なコミュニケーションが必要との意見もみられた。

一方、住民が説明会で事業者の説明を求める内容は、調査方法ではなく、調査の結果であるため、調査前の方法書段階で説明会を行うことは、住民側が求める情報と事業者側で提供できる情報にミスマッチを起し、逆に相互不信を招く恐れがあるとの意見に加え、事業内容が明らかになっていない方法書段階で説明会を行うことには負担感があり事務負担軽減のメリハリをつけるべきとの意見や、方法書段階では事業の具体的な内容が確定していないため、方法書段階での説明会実施は、環境影響が不明確な段階で事業の是非自体に関する意見が出されるといった環境影響評価本来の趣旨と異なった議論への発展が危惧され、住民を混乱させることも懸念されるとの意見もみられた。

また、構想段階において住民等とのコミュニケーションを行っていない事業について方法書段階での説明会を実施する意義はあるものの、構想段階で所要の取組を実施している事業にまで同様の取組を一律に求める必要はないことから、構想段階における取組と関連づけて検討すべきとの意見があった。

この意見に対して、コミュニケーションを図る観点からは、構想段階での取組の状況に関わらず、方法書段階での説明会は必要とする意見があった。

法施行後の状況の変化や方法書段階での説明会に係るこうした指摘を踏まえ、方法書段階の説明の充実に向けた検討を行う必要がある。

併せて、方法書段階における住民意見の内容についてみると、方法書手続の本来の目的である環境影響評価の調査方法等に関する情報の提供と別に、事業の必要性及び事業内容についてより詳細な情報の提示を求めているケースがみられるとの意見や、わかりやすく相手方の関心に照準を合わせて情報を提供すべきとの意見があった。

方法書の目的についての理解を促進させるという観点からも、事業者は受け手にとって



わかりやすい情報の提供を工夫すべきである。

(スコーピングに関する手続の強化について)

現行法では、方法書手続前又は方法書手続と並行して事業実施予定地域等の調査を行うことについて制限は設けられていない。この点に関して、事業者が方法書手続に先立って環境を改変するおそれのある調査を禁止すべきとの意見があった。

これに対しては、方法書の作成に当たって一定の事前調査が必要な事案もあると考えられるとの意見や、方法書手続前の調査を禁止した場合には環境影響評価手続と無関係な調査との間で取扱に差が生じることから、法的な公平性を失うおそれがあるとの意見、また環境省のSEA導入ガイドラインでも構想段階において必要があれば現地調査を実施することが想定されていることに配慮し、一律禁止はすべきではないという意見があった。

基本的事項では調査方法の選定について「可能な限り環境への影響の少ない調査の方法が選定されるものとする」としており、事前調査も同様の前提のもとに行われるべきものと考えられるが、一律に事前調査を禁止することについては慎重に判断する必要がある。

この他、方法書手続の強化に関する別の意見として、方法書の記載内容が不十分で環境影響を調査・予測・評価することができない場合には、方法書を差し戻すことのできる仕組みとすべきとの意見があった。

平成9年答申では、環境影響評価手続の開始時期について「事業計画のできる限り早い段階で、環境情報の収集が幅広く行われることが必要」としており、方法書は事業内容の熟度が高くない段階で作成されることが念頭に置かれている。これを受け、現行法では、方法書の記載事項は対象事業の目的及び内容、実施区域、環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法等にとどめ（事業種ごとの具体的な記載内容は主務省令で規定）、環境影響評価手続の途中で一定の範囲以上の事業内容の修正があった場合には、方法書段階から手続をやり直すこととしている。

こうした現行法の考え方を踏まえ、上述の意見に対して、熟度の低い段階で作成されることを想定している方法書について事業内容の記載が不十分であることを理由とした差し戻しといった強制力の強い措置を一律に課することは、事業者にとっては計画内容が柔軟な段階から手続を行うインセンティブをそぐことになるのではないかとの意見がみられた。

#### 4-3 国の関与

(現状では環境大臣関与のない事業の取扱について)

法の対象事業の中には、公有水面埋立事業のように、地方分権の推進等により事業自体に対する国の許認可がなくなったため、環境影響評価手続の中で国の関与がなくなったケースがみられる。

公有水面埋立法による公有水面の埋立て及び干拓は、知事又は港湾管理者の長が免許権者であり、環境影響評価法上は、全ての事業について、評価書に関する環境大臣に対する

意見照会は行われぬ。

ただし、公有水面埋立法では、国以外の者が行う事業については、知事等の免許に先立ち国土交通大臣が認可を行うこととされており、その際、50ヘクタールを超える埋立及び環境保全上特別の配慮を要する埋立については、同法に基づく措置として環境大臣の意見が求められる。

また、大正11年の内務省通知により、国が行う事業に対する知事の承認に当たって、国以外の者が行う事業と同様に国の認可を必要とする運用を実施しており、この際に環境庁長官（当時）の意見を求める運用がなされていた。

しかし、地方分権法の施行を契機に、平成12年4月から上述の通知による措置が廃止され、国が事業主体の埋立事業については、環境大臣の意見が求められないこととなっている。

環境省関与のない公有水面埋立事業の審査実績を持つ地方公共団体（10団体）に対して環境省関与の必要性についてのアンケートを実施した結果、「環境省の関与が必要」「実際の審査案件の中で環境大臣の関与があればよかったと思われる案件があった」という回答が各2団体、「実際の審査案件ではないが、環境大臣の関与が必要な場合もあると思われる」という回答が3団体あった。

本研究会において地方公共団体関係者からのヒアリングを実施した際にも、手続の透明性を確保する観点から、法手続に基づく環境大臣意見があった方が良かったとの意見がみられた。

平成12年に環境影響評価手続が終了した沖縄県の中城湾港泡瀬地区公有水面埋立事業は、上述の通知による措置が廃止された後の事業であるため、環境影響評価手続及び公有水面埋立法に基づく承認・免許の手続において、環境省の関与の機会が設けられていない。同事業についてはこれまで、国会の場等においても、数次にわたり環境大臣の関与の手続が必要ではないかという指摘がなされている。

以上の点を踏まえ、本研究会においては、国と地方公共団体の二重行政の回避といった地方分権の観点から許認可手続が見直されるのは当然のことであるが、広域的な環境保全等の観点から、手続において環境大臣が関与する機会を設ける必要があるとの多くの意見があった。

行政全体の大きな課題として地方分権が進められている中、都道府県の意味決定に対して国の関与を単純に拡大することは適当ではないが、これらの指摘を踏まえて、今後、地方公共団体の自主性にも留意しながら、必要に応じて広域的な環境保全の見地から環境大臣が関与するあり方について検討する必要がある。

（方法書段階での環境大臣の関与について）

現行環境影響評価法上の環境大臣の関与については、評価書段階において、許認可等権者である国の行政機関に対して環境大臣意見を提出する仕組みとなっている。

こうした現行法の仕組みに対して、環境影響評価の初期段階から監視・関与するため、方法書・評価書と二段階で環境大臣意見を提出できるようにすべきとの意見がみられた。

現行環境影響評価法の手続における各主体の役割分担については、方法書・準備書の段階では地域の環境情報を補完する観点から、意見を有する者や地方公共団体が意見を述べ、環境大臣は免許等権者が評価書について意見を述べる段階で、環境保全に関する行政を総合的に推進する立場から意見を述べることとされている。

また、方法書段階での環境影響評価項目及び調査・予測・評価の手法の選定については、環境省及び主務省庁が基本的事項及び主務省令において考え方の指針を示している。

現行法の仕組みでは上述のとおり各主体の役割は分担されており、現状ではこれを変更しなければならない特段の問題状況はないとの意見があった一方、環境影響評価の項目や手法等の選定に当たって事業者が主務大臣に助言を求めることができるとする現行法上の規定を受けて、この段階で必要に応じ環境大臣にも助言を求めることができるようにする工夫ができるとの意見がみられた。

#### 4-4 地方公共団体の関与

(政令指定都市の意見提出について)

3-5に述べたとおり、現行法における地方公共団体の関与については、方法書段階及び準備書段階において、関係市町村長の意見を集約して都道府県知事が事業者に対して意見を述べる仕組みとなっている。

地方公共団体の関与については、意見提出手続に係る要望として、平成19年6月、全国市長会から国に対して「法対象事業の実施区域が一つの市域内に限られる場合に、主務大臣及び事業者等への意見提出権限を市長に付与すること」を求める旨の要望がなされている。

この点に関して、環境省が都道府県及び政令指定都市を対象に実施した環境影響評価手続における政令指定都市の取扱についての調査によれば、「政令指定都市内で完結する事業であれば、政令指定都市長意見のみで十分」又は「政令指定都市長意見を基本とし、広域の見地から補足することがあれば都道府県知事が意見を述べることとすべき」との回答が全体の約60%に達している。(資料31参照)

一方、環境省の同調査において、意見のとりまとめの過程で対立があったと回答した事例が一部にみられ、都道府県知事が関係市町村長意見を調整する役割の必要性をうかがわせる結果となっている。

また、地方分権の進展により都道府県が担う公害防止事務の多くが政令指定都市・中核市等の下ろされている状況にあり、政令指定都市等が地域環境管理の観点から果たす役割は大きくなっている。

こうした状況の下、例えば千葉県環境影響評価条例では、千葉市内のみにおいて実施さ

れる事業については適用対象外とする規定を設けるなど、事業実施区域が政令指定都市の区域内で完結する事業について県条例の対象外としている事例がみられる。

本研究会では、大半の政令指定都市は環境影響評価制度に係る独自の審査会を持って審査体制を整備していることや、上述したとおり公害防止事務の多くが政令指定都市等に下ろされていることを踏まえると、政令指定都市が直接事業者意見提出する方法が適当とする意見があった。

一方、都道府県知事が意見を取りまとめる現行の仕組みは、関係市町村からそれぞれ意見が提出されると事業者としてその取扱が難しくなるのではないかとする考えが背景にあり、政令指定都市が直接事業者意見提出する場合、この点に留意する必要があるとの意見があった。これに対して、事業実施区域又は環境影響が及ぶ区域が政令指定都市の区域内に完結する事業の場合には政令指定都市の長が直接事業者へ意見提出する案が考えられるとする意見があった。

ただし、この案を採用する場合でも、都道府県知事は広域の見地から補足することがあれば意見提出できるようにすべきとの意見もみられた。

(複数の地方公共団体にまたがる事業の審査について)

現状において、環境影響評価条例を制定している全ての都道府県及び政令指定都市で意見形成のための審査会が設置されている。

この点に関して、複数の地方公共団体にまたがる事業の場合、一つの事業について複数の環境影響評価手続を実施せざるを得ない場合があり、重複審査を回避するために効率的な仕組みを検討すべきとの意見があった。

また、これを受け、地方公共団体による審査を効率的に実施するための対応として、複数の都府県にまたがって事業が実施される場合には関係都府県の合意に基づく審査会の開催、合同による意見提出を可能とする案が考えられるとの意見や、複数の地方公共団体による合同審査は広域的な視点からの評価が反映できるという面からもメリットがあるとの意見があった。

#### 4-5 環境影響評価結果の事業への反映

(許認可への反映について)

現行環境影響評価法では、許認可等の審査に際して、評価書の記載事項及び許認可等権者の意見に基づいて環境保全への適正な配慮がなされているか否かについて審査を行うこととされ、免許等を付与することによる公益と環境保全に関する審査結果を総合的に判断し、免許等を拒否する処分を行い又は必要な条件を付することができることとされている。

環境影響評価結果の許認可等への反映については、許認可等を行うに当たっての「環境の保全についての適正な配慮」に係る審査基準を明確化すべきとの意見や、許認可等権者

が許認可等に関する判断を下した場合に環境保全をどのように考慮したかについて公表すべきとの意見があった。

このうち、最低限クリアすべき審査基準の明確化については、現行法では、個々の事業毎に相違する事業特性や地域特性等を十分踏まえながら、「個々の事業者により実行可能な範囲内で環境への影響をできる限り回避し低減するものであるか否か」というベスト追求型の評価の視点を取り入れているが、基本的事項の枠組みを超えて一律に審査基準を明確化しすぎると、ともすれば画一的で基準クリア型の対応に陥ってしまうことが危惧されるので、現行法の趣旨にそぐわないのではないかとこの意見があった。

環境保全への配慮に係る公表については、環境影響評価手続自体が許認可処分の相手方だけでなく、不特定多数の者に影響を及ぼし得る環境影響を調査するものであり、同手続の始めの段階から住民等に幅広くコミュニケーションを図っていることからすると、許認可に際して環境影響評価の結果をどのように配慮したかを公表することは同手続の実効性の担保に資するとの意見があった。

また、行政手続法上の取扱をみると、行政庁は、許認可等を拒否する処分の場合や不利益処分をする場合において申請者や名宛人に対してその理由を示すこととされており、許認可をする際の理由の公表は求められていない。ただし、土地収用法上の事業認定に際しては、事業認定区域について土地利用制限が生ずることなどから、事業を認定した理由について告示することが義務付けられており、上述の公表に類似する制度が既にあるとの指摘があった。さらに、こうした点を踏まえ、環境保全への配慮と他の公益との比較考量の検討経緯について事業の内容に応じ公表させる必要性について検討の余地があるとの意見もあった。

#### (事後調査について)

3-7で述べたとおり、現行環境影響評価法の仕組みとしては、現行の基本的事項において、調査・予測・評価の不確実性を補う観点から環境保全措置の一つとして必要に応じ事後調査を実施することを位置づけているものの、事後調査の結果についてフォローするための仕組みは同法には設けられていない。

一方、環境影響評価条例をみると、全ての都道府県・政令指定都市の条例で事後調査の手続規定が設けられ、必要な事後調査が実施されている。

事後調査については、環境影響評価の結果を共有することは環境影響評価の質の担保や今後の環境影響評価技術の発展に有効であるという指摘や、事前に実施した環境影響評価に関してその実際の結果を評価する視点は必要であって前向きに検討すべき課題であるという指摘など、事後調査の必要性をうかがわせる多くの意見があった。

一方、事後調査は地域特性等を踏まえながら行うものであるため、一律に法で規定して実施する段階までいくべきではないとの意見、一律に内容を決めることは困難であり手続の形骸化にもつながりかねないため、ある程度弾力的に対応できることが必要との指摘な

ど、事後調査の取扱いについては柔軟な対応を求める意見が多くみられた。

また、今後行われる環境影響評価に対して知見を活用し、環境影響評価の質を担保するためには事後調査の結果は公表すべきとの意見、複数の地方公共団体にまたがる事業の場合、事後調査について統一的な取扱いがなされないので、国の関与が必要との意見があった。

現行環境影響評価法においては、許認可等の国の関与を要件の一つとして環境影響評価を実施し、その結果を許認可等に確実に反映させることとし、許認可の段階で手続が完結する仕組みとなっているが、こうした同法の仕組みの中、許認可等がなされた後の段階でどのような法的根拠によって事後調査を義務付けるのかについても議論がなされた。

これに対する一つの考え方として、許認可等を行う際に、予測の不確実性等を理由に事後調査の実施及び報告を許認可等の附款という形で義務づけるとの意見があった。

もう一つの考え方として、事前評価は不確実性を伴うものであり、事後評価によって事前評価の問題を見出して、それを改善していく評価のサイクルの観点から、事後調査を許認可等の附款ではなく法で一律に義務付けることもあり得るとの意見があった。

この他に、事後調査を導入するのであれば、事後調査の結果が事前の予測と大きく違っていた場合にどのような保全措置を講じるのかをあらかじめ明らかにしておく必要があるという意見があった。

また、現行法のように大規模事業を対象とする制度の場合には事後調査を義務付けるべきであるという意見があった一方で、現状でも地方公共団体とコミュニケーションを取りつつ自主的な取組として実施しており義務化は必要ないとの意見や、事業実施後の段階では各種環境関連法令等を遵守しているとの意見があった。

さらに、実際に環境影響評価手続の終了後に新たに希少種が見つかった場合などには事業者が必要に応じて適切な措置を行うべきであり、環境影響評価手続のやり直しといった対応は制度的になじまないという意見や、予測の不確実性について社会的な受容があるのかという点について十分な議論が必要ではないかという意見があった。

(未着手案件の環境影響評価手続の再実施について)

長期間未着手等により環境の状況に変化が生じた場合について、平成9年答申では「事業の実施に対する許認可が見直される場合はともかく、環境影響評価を再実施することを一律に法律上の義務として課すことは困難である。また、環境の状態の変化が事業者以外の特定の者の行為によることが明らかな場合など、事業者が環境影響評価手続の再実施を求めることが適切かどうか検討を要する場合がある。」と整理している。

これを踏まえ、現行環境影響評価法では、手続終了後、事業実施区域における環境の状況の変化等の特別な事情が生じた場合、事業者自らの判断により再度環境影響評価の手続を実施することを可能としているが、同手続の再実施を義務付ける規定は置いていない。

上述の点に関して、環境影響評価の終了から一定期間が経過した事業について事業実施

区域の環境に変化がないかどうかを把握することは重要であるものの、一律に再評価を義務付けることや、環境の状況に変化があった場合に変化がなかった項目も含めて同時に環境影響評価手続の全てをやり直すことは過酷であるとの意見があった。また、事業者による現行の自主的な取組を促進する措置はあり得るのではないかとして、環境影響評価手続の終了後長期間未着手の事業において環境の状況に変化等が生じた場合には、許認可等権者から、項目を絞った上で追加的な調査を提案し、必要があれば環境保全措置を強化する仕組みや、環境面から環境大臣が意見を述べる仕組みが考えられるとの意見があった。

#### 4-6 環境影響評価手続の電子化

3-9で述べたとおり、環境影響評価法施行後の状況の変化の一つとして行政手続電子化の進展が挙げられる。

地方制度の動向をみても、環境影響評価図書の電子縦覧を含む環境影響評価手続の電子化が徐々に進められている。

また、諸外国においてもカナダではインターネットによる環境影響評価書等の情報提供が制度上位置づけられているのをはじめ、各国において電子媒体による公開が進められつつある。

環境影響評価図書の電子媒体による縦覧をはじめ、環境影響評価手続の電子化について推進が必要という意見が多くみられた。

一方で、環境影響評価図書には安全保障上問題となる情報や、企業機密に属する事項も含まれており、実際にコピーを禁止している事例もあるため、情報流出や不正流用を懸念する意見があった。また、概要版を電子公開するといった段階的な対応も考えられるのではないかという意見もあった。

ただし、情報流出や不正流用といった点については、現行の制度でも環境影響評価図書は縦覧を前提に作成されており、状況は変わらないのではないかと意見や、コピー防止は技術面で対応可能ではないかとの意見があった。

また、電子メールでの意見集約については、コンピューターウイルスや迷惑メールの氾濫している現状や、インフラ整備上の問題から確実に事業者が届くとは限らない点を考慮する必要があるという意見があった。意見提出者側にとっては、万一意見が届かなかった場合のデメリットは非常に大きく、意見提出の電子化についてはこのような点も踏まえて慎重に検討すべきという意見もあった。

環境影響評価法では意見提出に当たっての地域限定を撤廃し、対象事業について環境保全上の意見を有する者は居住する地域に関係なく意見を提出できることを前提としている。その一方で、現地に行かなければ環境影響評価図書を閲覧することができないといった状況が存在することは問題であり、公開性を高める観点から電子公開の推進が必要であるとの意見があった。

法施行後の状況の変化を踏まえ、環境影響評価手続の電子化の推進について検討を行う必要がある。検討を行うに当たっては、上述した懸念の指摘にあるような情報の安全管理や、環境影響評価図書において他人の著作物を引用している場合の著作権の取扱い、電子メールによる意見の取扱いといった点のルール整備について留意が必要と考えられる。

#### 4-7 情報交流

(方法書意見への対応について)

現行法では、方法書意見への事業者の見解は準備書において明らかとされることになっている。これは、方法書段階では提供された意見も踏まえ相当の期間にわたり調査等を行っていくものであり、その過程においても調査項目や手法が見直されうるものであることから、この段階で事業者が個々の意見について採否等の判断をすることはなじまないという考え方に基いている。

方法書意見の対応については、調査着手以前に、方法書に対する住民意見・地方公共団体意見への事業者の見解の公開を義務づけるなど、方法書に対する住民等の意見を準備書作成前に反映させる担保措置を設けることが必要という意見があった。

一方で、方法書手続は事業の早い段階で環境情報を収集し、柔軟な検討を可能とすることを目的としており、方法書意見への回答の義務化は、環境影響評価手続の開始が遅れ、上述の趣旨に逆行するのではないかとの意見があった。

方法書手続の終了から準備書の公表まで長期間空く場合など、方法書段階での意見に対して事業者が何らかの見解を明らかにすることが望ましいケースもあると考えられるが、回答の義務化については上述のようなデメリットも想定される。

方法書手続は適切な環境情報の収集が目的であり、より適切な環境情報の収集のためには、事業者の見解を公開するよりも、住民等の理解を促進させ、積極的な意見提出がなされるようにすることが重要であり、4-2で述べたような方法書段階での説明の充実といった手段が有効ではないかという意見もある。この場合には、方法書手続の趣旨を住民をはじめとする関係者に広く周知し、理解を深めることが前提として重要である。

(住民等の意見聴取の強化について)

3-9で述べたとおり、環境影響評価法の手続における住民関与は、方法書段階においても意見提出の機会が設けられ、地域限定も撤廃されるなど、閣議決定要綱に比べ住民等の意見聴取の仕組みは強化されている。

住民等の意見聴取の強化に関しては、現行法では事業者が書面により意見を受け付けることとなっているが、地方公共団体の意見形成のために公聴会の義務化が必要という意見や、環境影響評価図書の縦覧期間が短く意見を出すことが困難という意見、関係地域でのポスティングなど意見聴取を周知徹底する制度が必要という意見、環境影響評価図書に関心を持って読んでもらうための工夫が必要という意見があった。



地方公共団体の環境影響評価条例では、都道府県・政令指定都市のうち既に大半の団体（50団体）で公聴会手続が設けられている。東京都環境影響評価条例の制度を例にとると、評価書案への住民意見が提出され、住民意見に対する事業者の見解書が縦覧された段階において都民の意見を聴く会が開催される。なお、他法令においては、土地収用法のように公聴会を一律の義務付けとするのではなく、利害関係者から請求があった場合に公聴会を開く仕組みとしている例もある。

また、環境影響評価条例を制定している全ての都道府県・政令指定都市では審査会を設けている。審査会の開催回数の多い地方公共団体を例にとると、横浜市では直近の5年度（平成15～19年度）で年間平均20回以上の審査会を開催するといったように、意見形成に際して専門家の知見の活用が図られている。

環境影響評価図書の縦覧期間は閣議アセスの実績を踏まえ設定されているが、主要諸国の制度においても環境影響評価図書の縦覧期間は1ヶ月～45日程度となっており、現行の1ヶ月という期間は概ねこの傾向に沿ったものとなっている。

また、意見聴取の周知徹底については、3-9に述べたように、各地方公共団体においてホームページや広報紙といった手段を通じて情報提供が行われている。

住民等からの意見聴取を活発化するための措置は、地方公共団体による公聴会の開催を含め、環境影響評価手続を実施している事業の周知徹底等、様々な取組がなされている状況にある。公聴会については、条例に基づき既に取組がなされており、法で義務化するまでもなく手続の上乗せにより適切に運用されているため、請求があったときのみ義務化するという場合も含め、法律での義務化により運用の柔軟性がなくなるのではないかとの意見もあった。公聴会の法律による義務化ではなく、分かりやすい環境影響評価図書の作成や各地方公共団体における情報や知見の集約・提供といった点について、引き続き取組を進めていく必要がある。

#### （住民参加の強化について）

住民参加の強化については、現行法では住民等からの意見聴取は情報提供目的とされているが、オーストラリア条約では意思決定への参画等に関する権利が位置付けられているという指摘や、スクリーニング手続に係る住民等の意見提出権を定めることとすべきとの意見があった。

スクリーニングの判定は、主務省令において事業特性と地域特性を要素とする判断基準が示されており、これに加えて主務大臣が有する事業特性に関する知見や、都道府県知事が有する地域の環境情報に基づき客観的な判断が行われる仕組みとなっている。

#### （情報の整備について）

環境影響評価に関する情報の集積を容易にするため、過去に実施された環境影響評価の

データや希少種のデータについて国が整備し、共有化することが必要ではないかという意見があった。

環境省では環境影響評価情報支援ネットワークを開設し、過去の環境影響評価実施事例について、出現生物種情報等を含めた概要の掲載を行っている。また、位置・規模段階の戦略的環境アセスメントの推進に向け、各地方公共団体の所有する環境情報の整理等に取り組んでいる。

この他に、動植物等の自然環境に関するデータについては、生物多様性センターのホームページ上において、各種自然環境調査の結果を公開している。また、平成19年に策定された第三次生物多様性国家戦略においても、自然環境データの充実と速報性の向上を基本戦略の一つとして掲げている。

過去の環境影響評価の結果を含めた各種環境情報の整備はこれまでも取り組まれているところであるが、長期的な課題として、事業者の効率的な調査の実施にも資するよう、過去の環境影響評価図書の子媒体による縦覧等について、関係者と連携しながらより一層の取組を進める必要がある。

また、環境影響評価制度の裾野を広げるために、一般市民向けの講座といったキャンペーンビルディングのための取組が必要ではないかとの意見もあった。

#### 4-8 環境影響評価の内容及び環境影響評価技術

(リプレース等への対応について)

老朽化した施設をリプレースする場合等、追加的な環境負荷が軽微であると考えられるケースや環境負荷の面では現状よりも改善するケースについて、環境影響評価の免除や簡略化ができるような仕組みが必要という意見があった。

3-8に述べたとおり、閣議決定要綱に基づく環境影響評価では保全目標クリア型の評価が基本となっていたが、平成9年答申では「個々の事業者により実行可能な範囲内で環境への影響をできる限り回避し低減するものであるか否かを評価する視点を取り入れていくことが適当である」としており、環境影響評価法ではベスト追求型の評価の視点が入れられている。

また、同法では、方法書手続におけるスコーピング手続を通じて効率的でメリハリのある環境影響評価を行うこととしている。平成17年の基本的事項見直しの結果、その観点を強化するため、標準項目・標準手法を参考項目・参考手法に変更し、「類似の事例により影響の程度が明らかな場合等においては、参考項目を選定しないこと又は参考手法よりも簡略化された形の調査若しくは予測の手法を選定することができる」としている。

平成20年3月までに法手続を終了した火力発電所について、新設案件(13件)とリプレース案件(4件)の評価項目の総数について比較すると、新設案件は1件当たり平均36項目を選定しているのに対して、リプレース案件は1件当たり平均32項目を選定している。火力発電所のリプレース案件については、スコーピングの考え方を踏まえて、一

般的な案件に比べて効率的な環境影響評価を実施しているものと考えられる。

火力発電のリプレースは温室効果ガスの削減にも資することから、このような事業に対する環境影響評価手続期間の短縮の可能性を引き続き検討していく必要があるという意見があった。

一方で、リプレースのようなケースについても、環境負荷が現状よりも改善する点をもって手続の簡略化を行うことはベスト追求型の環境影響評価を進める観点から適当ではないという意見や、所要期間の短縮については方法書手続の弾力的な活用によって対応すべきではないかという意見もあった。

(複数案の検討について)

環境影響評価の実施に当たって、事業を行わない案を含めた複数案の検討を行うことを法律で義務づけるべきという意見があった。

一方で、立地に関する複数案など、企業経営戦略等に関わるデータを出さざるを得ない状況とすることは、土地の確保といった問題等から著しく事業の進行を妨げる結果を生み、公正・自由な競争を阻害することになるとの意見もあった。

平成9年答申では「複数案を比較検討したり、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかを検討する手法を、わが国の状況に応じて導入していくことが適当」であり、「複数案の比較検討の内容は、建造物の構造・配置の在り方、環境保全設備、工事の方法等を含む幅広い環境保全対策について比較し検討することを意味するもの」と整理している。

3-8に述べたとおり、基本的事項では、環境影響を回避、低減するための最善の努力が追及されているかどうかという環境影響評価法における評価の視点を踏まえ、複数案の比較検討のプロセスを評価の中で明らかにすることを評価手法の一つとして示している。当初から環境影響評価法に基づく手続を実施し、平成20年3月末までに手続を完了した74件を対象に、複数案の比較検討の経緯を評価書において明示している件数を調べたところ、約8割に当たる59件の事業において建造物の構造・配置、環境保全設備、工事の方法等について複数案の比較検討の経緯が明示されていた。

戦略的環境アセスメント導入ガイドラインでは、「複数案の環境的側面の比較評価及び環境配慮事項の整理」を目的としており、現在取り組んでいる位置・規模段階のSEAの推進は、事業の立地や規模に関する複数案の検討を含むものとなっている。

また、同ガイドラインでは、「事業を行わない案は、それが現実的である場合や他の施策の組み合わせ等により対象計画の目的を達成できる案を設定し得る場合等には、それらを複数案に含めるものとする。複数案に含めて考えることが現実的でない場合でも、対象計画に係る事業を行わない場合に将来の環境の状態の悪化が予測される場合や事業の実施により現況の環境の改善が見込まれる場合等には、評価の参考として示すことが必要である」としている。

事業の立地や規模に関する複数案の検討は、SEAの取組によっても促進されるものである点に留意し、当面はSEAの実績の積み重ねや、その結果の環境影響評価手続への活用について注視していくことが必要ではないかという意見もあった。

(評価項目の拡大について)

調査・予測・評価の対象は閣議決定要綱では典型7公害及び自然環境保全に係る5要素に限定されていたが、環境影響評価法制定時において、環境基本法の環境保全施策の対象を評価できるよう見直しを行っている。

調査・予測・評価の項目について、歴史的・文化的な環境や、生活の質、危険性・災害からの安全確保、社会的経済的影響についても組み入れるべきではないかという意見があった。

地方公共団体の環境影響評価条例では、歴史的・文化的な環境等、現行環境影響評価法の評価対象となっていない要素を評価項目に組み入れている事例もみられる。

評価項目の拡大については、環境基本法の射程範囲との整合性について留意し、自治体の対応に任せるべきではないかという意見があった。また、例えば化学物質の拡散の防止のように、事業実施前の影響評価ではなく、個別の事業法・規制法により対応すべき項目もあるのではないかという意見があった。

一方で、これらに対し、環境基本法の射程範囲を限定的に捉える必要はなく、項目を追加する余地はあるのではないかという意見や、現行の評価項目には含まれていないものについても、環境影響評価手続の中で同時に取り扱った方が効率的な議論ができるケースも想定し得ることから、事業者が自主的に項目を追加することには柔軟な取扱を可能とすることも必要ではないかとの意見があった。

#### 4-9 環境影響評価結果の審査

(審査会の活用について)

国が環境影響評価結果の審査を行うに当たって審査会の活用が必要ではないかという指摘があり、特に環境大臣から許認可等権者に意見を述べる段階において第三者機関の活用を検討するべきではないかという意見があった。

平成9年答申では「審査のプロセスには、その信頼性を確保する観点から、許認可等を行う者による審査のほか、意見の提出を通じて第三者が参画することが必要である」「こうした審査のプロセスには、(略) 専門家の知識や経験が案件に応じて活用されることが重要である」と整理されている。

環境影響評価条例を制定している全ての都道府県・政令指定都市では審査会を設けており、意見形成に際して専門家の知見の活用が図られている。

法対象案件の環境影響評価手続において専門家の知見を活用している例としては、発電所事業の環境影響評価手続において、経済産業省に学識経験者からなる環境審査顧問会が設けられており、審査の際に同顧問会への意見聴取が実施されている。

また、環境影響評価法の対象事業が都市計画に定められる事業である場合、環境影響評価手続と都市計画決定手続を併せて行うための特例が適用されるが、当該特例が適用される場合、都市計画決定権者は、許認可等権者の意見が述べられたときは評価書に検討を加え、必要に応じて補正を行った後、評価書について都市計画審議会の議を経ることとされている。

この他に、環境省では特殊案件等環境影響審査調査として、法対象案件のうち特に専門的な知見が必要とされる案件に関して、外部の有識者の知見を得ながら調査を行っている。具体的な事例としては羽田空港再拡張事業（東京湾の流況及び水質に及ぼす変化のメカニズム等についての調査）や設楽ダム建設事業（希少魚類に与える影響についての調査）といった事業について調査を行い、審査に当たって必要となる専門的知見の充実を図っている。

国が審査を行う際の審査会の活用については、広域的な観点から述べられる環境大臣意見の趣旨を踏まえ、改めて専門的な意見を聴取する必要性があるのではないかという意見や、審査会の活用は審査の質の向上や透明性の確保、非公開情報の適切な処理といった観点からもメリットがあるという意見があった。

一方で、現状も環境大臣意見の形成に当たっては必要に応じ専門家の意見を聴取している点や地方公共団体の審査会と重複する可能性がある点に留意する必要があるとの意見や、審査会の義務付けは事務負担の増大や手続の長期化にもつながる可能性があることから慎重な検討が必要であるとの意見、行政組織の簡素化の必要性が指摘されている中で、常設の審査会の設置はその流れに逆行するのではないかという意見があった。

（地方公共団体の審査会に関する取組について）

地方公共団体における環境影響評価結果の審査について、審査基準の明確化・適正化を図るべきという意見があった。また、地方公共団体の審査会では情報や知見の集約が困難な場合があり、各地方公共団体の審査会を横断する連絡会などの支援策が必要ではないかとの指摘があった。

現行の環境影響評価法においてはベスト追求型の評価の視点を取り入れており、画一的な審査基準を設けることはこうした視点を阻害する面がある点に留意する必要がある。

また、審査に関する知見については、ブロック会議の開催等を通じて環境省と地方公共団体の担当部局との知見の共有や情報提供の促進が図られている。

#### 4-10 戦略的環境アセスメント

（戦略的環境アセスメントの制度化について）

SEAの制度化については、生物多様性基本法の制定も念頭に置き、SEAの法制化について早急に取り組むべきという意見がみられた。

一方、SEAについては実績を積み重ねる段階であり、実績を踏まえず制度化に向けた検討を行うのは時期尚早との意見があった。

戦略的環境アセスメント導入ガイドラインの取りまとめに当たっては、「第三次環境基本計画に沿ってSEAの制度化に向けての取組を進めるに当たっては、本ガイドラインを踏まえた実施事例を積み重ね、実効性等の検証を行うことが必要」「取組の状況等を踏まえて、本ガイドラインを不断に見直していくことが必要」とされている。

国土交通省が平成20年4月に策定した公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインについても、「本ガイドラインを踏まえた事例を積み重ね、他の計画策定者の参考に供するとともに、5年が経過した時点を目途に見直しを行い、ガイドラインの充実を図る」とされている。

SEAは具体的な事業への適用が始められた段階であり、地方公共団体やコンサルタント等の現場においても運用を不安視する声が強いという指摘がある。当面は戦略的環境アセスメント導入ガイドラインに基づく実施事例の積み重ねが重要であるとの意見が多く見られた。

また、将来的にSEAの法制化は必要であるが、これまでの取組事例はガイドラインに基づく柔軟な制度であったことからできた面もあり、性急な法制化によりSEAが形骸化することを懸念する意見や、事業の構想段階においては必ずしも環境面だけでなく、経済面、社会面等、様々な観点から判断していく必要があるとの意見もあった。

一方で、SEAを制度化せず実施事例の積み重ねを待つことは我が国の環境政策のスタンスとして後ろ向きではないかという意見や、情報の整備等SEAを促進するための規定を盛り込むべきではないかとの意見があった。

この他に、生物多様性基本法の制定も踏まえると、将来的に戦略的環境アセスメント導入ガイドラインの見直しを行っていくことは必要であるが、地方公共団体によるSEAの取組を阻害しないよう配慮が必要であるとの意見や、生物多様性については評価手法などの技術的な知見が十分ではない面も多いことから、こういった技術的知見の集積が必要との意見があった。

(戦略的環境アセスメントの結果の環境影響評価手続への活用について)

SEAとその後の事業実施段階での環境影響評価の整合性を持たせるべきであり、SEAの結果をその後の環境影響評価手続に活用する制度(ティアリング)を検討すべきとの意見や、SEAの取組の促進には、ティアリングなど事業者のインセンティブの明確化が必要との意見があった。

「戦略的アセスメント導入ガイドライン」の目的には、「事業の実施による重大な環境

影響の回避又は低減を図る」ことが、また、同ガイドラインには「SEAの評価結果については、環境影響評価方法書等の作成に活かすことが望ましい」ことが明記されている。

一方、環境影響評価法では、平成17年の基本的事項の改正において、事業内容の具体化の過程で検討した様々な環境配慮に関する検討経緯も、「事業特性」として把握、整理する必要がある旨が明確化された。ただし、現行法の条文においては、方法書の記載事項として「対象事業の内容」を記載することにとどまっている。

このため、SEAの取組を促進していくためには、SEAの結果をその後の環境影響評価手続に活用する仕組みを設けることが有効であること、その場合において、法制度というよりも基本的事項において検討が必要ではないかという意見があった。

なお、3-10で述べたとおり、ティアリングについては基本的な考え方は多くの国の環境影響評価制度において導入されているが、法令上明確に規定されている事例は少なく、既存の制度や制定経緯も踏まえながら日本独自の取組を進めていくことが重要という意見もあった。

#### 4-11 その他の課題

##### (不服申立・訴訟手続について)

環境影響評価手続や評価に問題がある場合について、違法・不当な行為を未然に防止し、環境影響評価制度の実効性を担保するために、特別の不服申立手続や訴訟手続を定めるべきとの意見があった。具体的な提案として、環境影響評価手続の節目において不服申立てをできることとし、不服申立てを行った者は当該事業についてなされた許認可等の処分について訴訟で争う資格を認めるべきとの意見や、環境団体訴訟を導入すべきであるとの意見があった。

また、3-9で述べたように、オーフス条約には環境関連法令に違反する行為について司法による審査手続へのアクセスを確保することが規定されており、環境という公益を保護するための訴訟は欧州のみならず、アジア諸国においても導入が進んでいることから、日本の環境法制度、とりわけ環境影響評価手続においても何らかの制度構築が必要との意見があった。

行政処分に係る行政機関による紛争処理の手段としては行政不服審査法に基づく不服申立手続がある。行政不服審査法に基づく不服申立てができる者は、判例により、抗告訴訟の場合と同様に、法律上の利益がある者、すなわち当該処分によって権利又は法律により保護された利益を侵害され又は侵害されるおそれのある者と解されている。

また、行政訴訟の原告適格については、平成16年の行政事件訴訟法改正により原告適格を拡大する方向での見直しが行われ、平成17年の小田急線高架化事業を巡る行政訴訟において、事業地の地権者以外の住民であっても、東京都環境影響評価条例の「関係地域」内に居住している者について原告適格を肯定した事例がみられる。

これ以外にも、平成20年には、土地区画整理事業に関する行政訴訟の最高裁判決にお

いて、これまでは抗告訴訟の対象にならないと判示されていた土地区画整理事業の計画決定段階での取消請求訴訟について「訴えることができる」との判断がなされており、近年は行政訴訟において、原告適格の範囲や処分性について拡大する方向での判例が示されている。

しかしながら、環境影響評価手続の過程における各種の中間的手続に対して、第三者が「権利又は法律により保護された利益を侵害され又は侵害されるおそれがある」と主張することは困難と考えられる。すなわち、近年の判例においても、抗告訴訟の対象となる処分性の要件として、国民の権利義務への直接の影響を必要とする点は同じであり、現行の法制度の下で、処分性が認められない環境影響評価手続における行為に関して不服申立てや抗告訴訟を提起できるものと解することは困難であると考えられる。

環境影響評価に係る訴訟制度を構築しようとする場合、我が国のこれまでの判例を踏まえると、訴訟要件として処分性を明らかにする必要があり、環境影響評価法の対象となる事業の場合は当該事業に対する許認可等の手続について抗告訴訟を起こすことが最も現実的であると考えられる。

この場合も原告適格が認められるためには法律上の利益が必要となる。この点については、環境利益、消費者利益等、不特定多数の者に関わる利益を保護するため、団体訴訟の導入等により争訟手段を確保する傾向が諸外国では強まっており、我が国においても消費者保護の分野では既に団体訴訟制度が導入されていることから、環境分野においても同様の制度を導入すべきではないかとの意見もある。平成18年に改正された消費者契約法では、国は申請に基づき、不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を主たる目的としていること等の要件を満たす団体を適格消費者団体として認定し、適格消費者団体は、不当な勧誘行為等、消費者契約法に違反する事業者の行為に対して差止請求権を行使することができることとされている。

環境影響評価法に同様の手続を導入しようとする場合、消費者契約法の対象となっているような悪質性の高い要因があるかどうか、また、違法性をどのように判断するかが問題となる。法律の手続上明らかに誤りがある場合はともかく、環境影響評価の内容そのものや評価項目・手法といった点を対象として違法性を判断することは困難ではないかとの意見もあった。他方、これらの懸念に対しては、いずれも法解釈の問題であり、違法性の判断は可能であるとの意見もあった。

また、団体訴訟制度を導入した場合は認定される団体数が限られるのではないかという点や、地域性とは関係がない消費者保護とは違い、環境の利益は全国どこでも享受することができるとは言えないことが多く、環境の利益について代表する団体を認定することは困難ではないかという点を懸念する意見もあった。一方で、これらはいずれも適格団体の要件をどのように定めるかという問題であり、団体訴訟制度を採用しない根拠にはならないという意見もあった。

また、環境影響評価手続の過程で意見を提出した者については法律上の利益があると整理し、当該事業の許認可について抗告訴訟の原告適格を認めるという方法が考えられる。



ただし、この場合にも、例えば、環境影響評価手続の過程で提出した意見の取扱が不十分であるため当該事業の許認可に誤りがあることの証明を要求するかどうかという点が問題となる。

この点に関しては、アメリカのNEPA訴訟の原告適格（スタンディング）をめぐる裁判例をみても、必要な情報が提供されないことによる「情動的損害」「手続的損害」があれば原告適格を認めるとする例がある一方で、それだけでなく個別の具体的損害の立証が必要とする例もあり、裁判例における解釈が揺れている状況にある。

訴訟制度の導入については上述のような法学的な観点からの議論に加え、都市計画法のように計画の策定過程において意見聴取を行っている他制度への波及を懸念する意見、事業計画を作る過程では環境以外の面も検討する必要があり、反映できない意見も当然出てくる中で環境に特化して訴訟を認めることについて慎重に対応すべきではないかという意見、訴訟制度ができることにより事業者が意見聴取を行うことに慎重になってしまうことを不安視する意見など、慎重な検討を求める多くの意見がみられた。

また、環境影響評価法の中に訴訟手続を導入した場合、事業妨害的な訴訟が増加することを懸念する意見もあった。この点については、環境公益訴訟が既に導入されている欧米においても濫訴は実証されていないとの指摘や、我が国における行政事件訴訟法改正の際も濫訴は議論になったが法改正後も訴訟件数は微増にとどまっているとの指摘があった。

環境影響評価法に広く訴訟手続を導入することについては、現在の法制度・判例のもとでは環境影響評価自体に係る誤りや不服に対応するための訴訟制度等が十分整備されているとはいいがたく、具体的な制度化のための検討を速やかに開始すべきであるとする意見や、例えば環境影響評価手続において意見を提出した者に法律上の利益があるという考え方に立ち、提出した意見の扱われ方に関して不服がある場合について、当該事業に対する許認可等の手続についての抗告訴訟という形で救済手続を設けることは検討に値するのではないかという意見がある一方で、上述のように他の個別法との整合性や実態面への悪影響を懸念する意見が多くみられた。

研究会におけるこれらの意見を踏まえ、環境影響評価法における訴訟手続の法制度化については、その必要性も含めて慎重に検討を進めていく必要がある。

#### （実務者の技術向上について）

実務者の人材育成は重要であり、資格制度や技術向上を検討すべきという意見や、地方公共団体によっては環境影響評価のノウハウが不足している場合もあるため、国として地方公共団体の対応能力の強化を図るべきとの指摘があった。

環境影響評価に関する技術向上については、環境省において各種の技術ガイドの取りまとめや技術研修の実施、上述の環境影響評価情報支援ネットワークを通じた情報提供の促進といった取組を進めている。

また、社団法人日本環境アセスメント協会では環境アセスメント実務の的確な実施と環境アセスメントの信頼性向上に資することを目的として、平成17年度に「環境アセスメント士」認定資格制度を創設している。同制度では一定の実務経験を持つ者を対象に認定資格試験を実施しており、平成21年4月現在で363名が資格登録を行っている。

地方公共団体の対応能力の強化については、上述のとおり、地方公共団体との知見の共有や情報提供の促進に関する取組が従来から行われており、各地方公共団体において環境影響評価制度の着実な運用が図られるよう、対応能力強化の観点からの各種の情報交流についても、引き続き取組を進めていく必要がある。

(地方公共団体の制度との関係等について)

地方公共団体独自の取組を制約しないよう、法第61条第2号の「(この法律の規定に反しないものに限る。)」を削除すべきとの意見があった。

2-2で述べたとおり、現行の環境影響評価法では第61条において、

- ・法が対象としない事業について、地方公共団体が環境影響評価手続を規定することは、本法との関係において自由である旨(法第61条第1号)
- ・法が対象とする事業については、法律が環境影響評価手続を規定しているため、条例で環境影響評価に関する一連の手続を規定することはできないが、地方公共団体における手続であってこの法律の規定に反しないもの(知事意見形成のために審査会等に諮問・答申する等の手続)を条例で付加することはできる旨(法第61条第2号)

を規定している。

これらの規定は憲法や地方自治法において規定されている法と条例の関係を変更する趣旨のものではなく、また、平成9年答申においても、「国の制度の対象事業については、国の手続と地方公共団体の手続の重複を避けるため、国の制度による手続のみを適用することが適当である。」という整理をしている。

また、国と地方公共団体の役割分担について、地方分権の観点から地方でできることは地方でやることを前提とすべきであるが、温暖化対策のような地方公共団体のみでは対応が困難な部分については国レベルでの対応が必要であるとする意見があった。

(PFI事業への対応について)

PFI事業の場合、環境影響評価の実施者、工事主体・運営主体が異なるので、環境影響評価制度としても対応を検討すべきという意見があった。

環境影響評価法の対象事業においてPFI方式が採用された事例はないが、環境影響評価条例の対象事業(廃棄物処理施設等)においてPFI方式が採用された事例をみると、契約を締結する際に、施設建設に伴う環境影響評価手続についても民間事業者が実施主体となる旨を明記し、契約を締結した民間事業者が環境影響評価手続の段階から実施主体となっているケースが複数みられる。

また、地方公共団体が実施主体となって環境影響評価手続を終了した後にPFI契約を締結した事例もみられたが、このケースでは環境影響評価手続の市長意見の中で「PFIを導入した場合は、環境影響評価書の内容を確実に引き継ぐこと」が指摘されている。

PFI事業により環境影響評価手続の実施者と工事主体・運営主体が異なるケースとしては、民間事業者による施設建設の終了後、管理・運営を行う前の段階において所有権が公共セクターへ変更されるケースが考えられる。

このようなケースについては、過去の環境大臣意見では施設の譲渡を念頭において、主体の変更後も評価書に基づく環境保全への配慮を求めた例があり、PFIが見込まれる事業については、こうした方法等により、変更後に施設の所有者となる公共セクターに取組を求めていくことが考えられる。

地方公共団体が環境影響評価手続の実施主体となり、環境影響評価手続終了後、施設建設を行う前の段階で主体が民間事業者へ変更されるケースも想定されるが、この場合については、現行環境影響評価法では評価書公告後から事業実施までの間に事業実施者の変更があった場合、その旨を公告することが義務づけられている。

## 5 まとめ

これまで、環境影響評価法制定以後の環境影響評価制度に関する動向を概観し、現行環境影響評価制度の課題について分析・整理を行った。以上を踏まえて、今後の我が国の環境影響評価制度のあり方を検討する上で重要と考えられるテーマ及び意見についてまとめると、次のとおりである。

### 5-1 環境影響評価制度の現状及び法制定後の動向

平成11年の環境影響評価法の施行以降、同法に基づく環境影響評価手続の適用実績は着実に積み重ねられ、一層環境保全に配慮した事業の実施を確保する機能を果たしてきた。

また、地方公共団体においては、環境影響評価法の制定を受け、同法の趣旨を踏まえた条例の制定・改正が行われ、現在、都道府県では全ての都道府県で、18市ある政令指定都市のうち14市で環境影響評価条例が制定・施行されている。環境影響評価条例では、法対象事業と同種の事業でより小規模の事業を対象としている他、法対象となっていない事業を独自に条例の対象事業としているケースもある。

このように、日本の環境影響評価制度では法と条例が一体となって、法対象事業の規模要件を満たさない事業や、法対象となっていない事業を含めた幅広い事業を対象として環境影響評価が行われる仕組みとなっている。

環境影響評価法制定後の行政全般の動向や、同法に基づく環境影響評価の実施状況等を踏まえた現行環境影響評価制度の今後の方向について、主要なテーマ毎に以下に述べるような意見等が得られた。

### 5-2 対象事業

(国と地方の役割分担について)

法の対象事業のあり方については、対象事業の種類及び規模について範囲の拡大を図るべきという指摘があった一方、国の関与はナショナルミニマムという考え方で少なくし、地方の独自性を活かすことも必要ではないかという意見等もみられた。

法対象事業の範囲の検討に当たっては、行政全体の動きとして地方分権の流れがあり、法と条例が一体となって幅広い事業を対象にしていることや、後述するように、直ちに新たな対象事業とすべきものはない点を踏まえ、慎重に対応していくことが求められる。

(法的関与要件について)

法的関与要件については、国の許認可を要件から外し、環境負荷の大小で対象事業を決めるべきという指摘があった一方で、法的関与要件により環境保全上の配慮の確保について一定の強制力を担保する仕組みは、環境影響評価法の制度の根幹であり、一定の妥当性があるという意見がみられた。

国の法的関与要件のない事業は環境影響評価条例において対象事業とされている場合が多く、国の法的関与要件のない事業で国の環境影響評価制度の対象にすべき具体的な事業があるかという実態面の要請がなお乏しい段階にある点についても十分に留意する必要がある。

(補助金事業の交付金化への対応について)

法施行後の状況の変化として、地方の裁量を高めるために補助金を交付金化する取組が進められている。

交付金事業を環境影響評価法の対象とすることは、地方分権との関係に留意が必要という意見があった一方で、事業種・規模が法対象事業に該当する場合であっても、交付金化した事業については現行法の規定では法対象事業とならないことから、補助金事業の交付金化に伴う必要な措置を行うべきという指摘があった。

補助金事業の交付金化等の状況を踏まえ、法的関与要件の内容について検討を行う必要がある。

(将来的に実施が見込まれる事業種への対応について)

現時点で、法制定時と異なって将来的に実施が見込まれる大規模な事業としては、放射性廃棄物処分場の建設事業が想定される。また、CCSについては国内での実証試験実施に向けた検討が開始されるなどの状況がみられる。

放射性廃棄物処分場やCCSのような新事業については、何らかの形で環境影響評価法の対象とするべきではないかという指摘があった。一方で、これらの事業は実証試験等の段階であり、対象事業に加える検討をしていくのは時期尚早という意見があった。

将来的に実施が見込まれる事業種で現行法の対象になっていないものについては、事業の特性や実施可能性、社会的要請等について知見を収集・分析した上で、対応を検討していく必要がある。

(条例等による環境影響評価が実施されている事業への対応について)

既に条例等による環境影響評価が実施されている事業の中では、風力発電施設に関する環境影響評価の取扱いについて多くの指摘がみられた。

すなわち、風力発電施設に係る環境影響評価が実際に行われている事例では、法による取組に比べて情報公開や客観性の確保が不十分であり、補助金の交付申請時において環境影響評価の結果をしっかりと反映させることが必要であるという指摘や、環境影響評価法の対象として考えるべきという指摘があった。

一方で、既にNEDOのマニュアルで環境影響評価を実施している仕組みがある点に考慮する必要があるという意見や、立地条件も特定地域に限定されており、従来どおりの地方条例の対応で十分という意見もみられた。

NEDOのマニュアルや条例の運用実態に問題が出ているのであれば、適切な環境影響評価の実施が担保されるよう、これらに関し何らかの措置が必要ではないかと考えられる。

ただし、既に条例等により環境影響評価が行われている事業種については、実施状況等を把握し、必要に応じて適切な対応を検討することが必要である。また、その際には、国と地方の役割分担の観点から、地方公共団体において今以上の対応が困難か否かという点にも留意する必要がある。

#### (その他の課題)

対象事業に関するその他の指摘としては、対象事業の範囲を拡大した上で簡易アセスメントを導入するべきではないかという指摘があった。

一方で、我が国では環境影響評価条例等により、各地域の状況に応じて法対象事業以外の事業種や規模の小さな事業を対象に詳細な環境影響評価を既に実施している状況にあり、簡易アセスメントの導入については条例との関係に留意する必要があることから慎重な検討が必要であるとの意見や、法対象事業に簡易アセスを導入することは制度としていびつになるのではないかという点を懸念する意見があった。

### 5-3 スコーピング

#### (方法書段階の説明の充実について)

現行法では説明会の開催は準備書段階のみの義務づけとなっていることに関して、環境影響評価図書の内容の増大や、公共事業におけるP I等の取組の進展といった状況を踏まえ、方法書段階での説明会を義務化すべきとの指摘が多くみられた。

この点については、方法書段階におけるコミュニケーションを充実させることは方法書に対する住民等の理解を促進させるという観点からも有効であるとの意見がある一方で、住民が説明会で事業者の説明を求める内容は、調査方法ではなく、調査の結果であるため、調査前の方法書段階で説明会を行うことは、住民側が求める情報と事業者側で提供できる情報にミスマッチを起し、逆に相互不信を招く恐れがあるとの意見に加え、事業内容が明らかになっていない方法書段階で説明会を行うことには負担感があるとの意見や、方法書段階での説明会実施は、環境影響が不明確な段階で事業の是非自体に関する意見が出されるといった環境影響評価本来の趣旨と異なった議論への発展が危惧され、住民を混乱させることも懸念されるとの意見もみられた。

法施行後の状況の変化や方法書段階での説明会に係るこうした意見・指摘を踏まえ、方法書段階の説明の充実に向けた検討を行う必要がある。

また、方法書の目的についての理解を促進させるという観点からも、事業者は受け手にとってわかりやすい情報の提供を工夫すべきである。

#### (スコーピングに関する手続の強化について)

方法書手続の強化に関して、事業者が方法書手続に先立って環境を改変するおそれのある調査を禁止すべきとの指摘があった。

一方、方法書の作成に当たって一定の事前調査が必要な事案もあると考えられるとの意見や、方法書手続前の調査を禁止した場合には環境影響評価手続と無関係な調査との間で取扱に差が生じることから、法的な公平性を失うおそれがあるとの意見、また環境省のSEA導入ガイドラインでも構想段階において必要があれば現地調査を実施することが想定されていることに配慮し、一律禁止はすべきではないという意見がみられた。

事前調査については可能な限り環境への影響の少ない方法により行われるべきものと考えられるが、一律に事前調査を禁止することについては慎重に判断する必要がある。

この他、方法書の記載内容が不十分な場合には、方法書を差し戻すことのできる仕組みとすべきとの意見があった。

この意見に対して、方法書は熟度の低い段階で作成されることが想定されており、差し戻しといった強制力の強い措置を課することは、事業者にとっては計画内容が柔軟な段階から手続を行うインセンティブをそぐことになるのではないかと意見がみられた。

#### 5-4 国の関与

(現状では環境大臣関与のない事業の取扱について)

法の対象事業の中には、公有水面埋立事業のように、地方分権の推進等により事業自体に対する国の許認可がなくなったため、環境影響評価手続の中で国の関与がなくなったケースがみられる。

地方公共団体に対するアンケートやヒアリングでは、このようなケースに関して環境大臣の関与が必要とする意見が見られた。また本研究会の議論においても、国と地方公共団体の二重行政の回避といった地方分権の観点から許認可手続が見直されるのは当然のことであるが、広域的な環境保全等の観点から、手続において環境大臣が関与する機会を設ける必要があるとの多くの指摘があった。

地方分権が進められている中で、都道府県意思決定に対して国の関与を単純に拡大することは適当ではないが、今後、地方公共団体の自主性にも留意しつつ、広域的な環境保全の見地から環境大臣が関与するあり方について検討する必要がある。

(方法書段階での環境大臣の関与について)

環境大臣の関与について、環境影響評価の初期段階から監視・関与するため、方法書・評価書と二段階で環境大臣意見を提出できるようにすべきとの指摘がみられた。

この点について、現行法における各主体の役割分担を変更しなければならない特段の問題状況はないとの意見がある一方、環境影響評価の項目等の選定に当たって事業者が主務大臣に助言を求めることができるとする現行法上の規定を受けて、この段階で環境大臣にも助言を求めることができるようにする工夫ができるとの意見がみられた。

#### 5-5 地方公共団体の関与

(政令指定都市の意見提出について)

方法書段階及び準備書段階において、関係市町村長の意見を集約して都道府県知事が事業者に対して意見を述べるという現行法の仕組みについて、都道府県知事を介さず事業者に対して意見提出する権限を市長に付与することを求める地方公共団体側からの要望がある。また、地方分権の進展により都道府県が担う公害防止事務の多くが政令指定都市等へ下ろされ、政令指定都市等が地域環境管理の観点から果たす役割は大きくなっているという状況がみられる。

上述の状況や、大半の政令指定都市は独自の審査会を持って審査体制を整備していることを踏まえると、政令指定都市が直接事業者へ意見提出する方法が適切とする指摘があった。

一方、関係市町村からそれぞれ意見が提出されると事業者としてその取扱いが難しくなるのではないかとする現行法の背景にある考え方に留意すべきとの意見があり、これに対して、事業実施区域又は環境影響が及ぶ区域が政令指定都市の区域内に完結する事業の場合には政令指定都市の長が直接事業者へ意見提出する案が考えられるとする指摘があった。

(複数の地方公共団体にまたがる事業の審査について)

複数の地方公共団体にまたがる事業について、審査会での重複審査を回避するために効率的な仕組みを検討すべきとの指摘があった。このような指摘への対応として、複数の都府県にまたがって事業が実施される場合には関係都府県の合意に基づく審査会の開催、合同による意見提出を可能とする案が考えられるとの意見があった。

## 5-6 環境影響評価結果の事業への反映

(許認可への反映について)

環境影響評価結果の許認可等への反映については、許認可等を行うに当たっての「環境の保全についての適正な配慮」に係る審査基準を明確化すべきとの意見や、許認可等権者が許認可等に関する判断を下した場合に環境保全をどのように考慮したかについて公表すべきとの指摘があった。

これに対して、最低限クリアすべき審査基準の明確化については、現行法ではベスト追求型の評価の視点を取り入れていることを踏まえれば、現行法の趣旨にそぐわないのではないかと意見があった。

また、許認可に際して環境影響評価結果をどのように配慮したかを公表することは環境影響評価手続の実効性の担保にも資すること等から、許認可等の際の環境保全への配慮と他の公益との比較考量の検討経緯について、事業の内容に応じ公表させる必要性について検討の余地があるとの意見もあった。

(事後調査について)



事後調査については、環境影響評価の結果を共有することは環境影響評価の質の担保や今後の環境影響評価技術の発展に有効であるという指摘や、事前に実施した環境影響評価に関してその実際の結果を評価する視点は必要であって前向きに検討すべき課題であるという指摘など、事後調査の必要性をうかがわせる多くの意見があった。

また、今後行われる環境影響評価に対して知見を活用し、環境影響評価の質を担保するためには事後調査の結果は公表すべきとの意見、複数の地方公共団体にまたがる事業の場合、事後調査について統一的な取扱いがなされないの、国の関与が必要との意見があった。

一方、事後調査は地域特性等を踏まえながら行うものであるため、一律に法で規定して実施する段階までいくべきではないとの意見、一律に内容を決めることは手続の形骸化にもつながりかねないため、ある程度弾力的に対応できることが必要との意見など、事後調査の取扱いについては柔軟な対応を求める指摘が多くみられた。

環境影響評価の結果を許認可等に確実に反映させることとし、許認可の段階で手続が完結する現行法の仕組みの中、許認可等がなされた後の段階でどのような法的根拠によって事後調査を義務付けるかについても議論がなされた。

この点については、許認可等を行う際に、予測の不確実性等を理由に事後調査の実施及び報告を許認可等の附款という形で義務づけるとの意見や、事後評価によって事前評価の問題を見出して、それを改善していく評価のサイクルの観点から、事後調査を許認可等の附款ではなく法で一律に義務付けることもあり得るとの意見があった。

この他、事後調査を導入するのであれば、事後調査の結果が事前の予測と大きく違っていた場合にどのような保全措置を講じるのかをあらかじめ明らかにしておく必要があるという意見や、予測の不確実性について社会的な受容があるのかという点について十分な議論が必要ではないかという意見があった。

(未着手案件の環境影響評価手続の再実施について)

現行法では、環境影響評価手続の終了後未着手の事業について、事業者自らの判断により再度環境影響評価手続を実施することを可能としているが、同手続の再実施を義務付ける規定は置いていない。

この点に関して、環境影響評価の終了から一定期間が経過した事業について事業実施区域の環境に変化がないかどうかを把握することは重要であるものの、一律に再評価を義務付けることや、環境の状況に変化があった場合に変化がなかった項目も含めて環境影響評価手続の全てをやり直すことは過酷であるとの意見があった。また、事業者による現行の自主的な取組を促進する措置はあり得るのではないかとし、環境影響評価手続の終了後長期間未着手の事業において環境の状況に変化等が生じた場合には、許認可等権者から、項目を絞った上で追加的な調査を提案し、必要があれば環境保全措置を強化する仕組み等を設けることが考えられるとの指摘があった。

## 5-7 環境影響評価手続の電子化

法施行後の状況の変化として行政手続の電子化が進展していること等を踏まえ、環境影響評価図書の電子媒体による縦覧をはじめ、環境影響評価手続の電子化について推進が必要という指摘が多くみられた。

現行法では、居住する地域に関係なく意見を提出できることを前提としている一方で、現地に行かなければ環境影響評価図書を閲覧することができないといった状況が存在することは問題であり、公開性を高める観点から電子公開の推進が必要であるという意見があった。

一方で、環境影響評価図書には安全保障上問題となる情報や、企業機密に属する事項も含まれており、実際にコピーを禁止している事例もあるため、情報流出や不正流用を懸念する意見もある。また、概要版を電子公開するといった段階的な対応も考えられるのではないかという意見もあった。

また、電子メールでの意見集約については、コンピューターウイルスや迷惑メールの氾濫している現状や、インフラ整備上の問題から確実に事業者が届くとは限らない点を考慮する必要があるという意見があった。

法施行後の状況の変化を踏まえ、環境影響評価手続の電子化の推進について検討を行う必要がある。その際には、上述した懸念の指摘にあるような情報の安全管理や、電子メールによる意見の取扱といった点のルール整備について留意が必要と考えられる。

## 5-8 情報交流

### (方法書意見への対応について)

方法書意見への対応については、調査着手以前に、方法書に対する住民意見・地方公共団体意見への事業者の見解の公開を義務づけるなど、方法書に対する住民等の意見を、準備書作成前に反映させる担保措置を設けることが必要という意見があった。

一方で、方法書意見への回答の義務化は、環境影響評価手続の開始が遅れ、方法書本来の趣旨に逆行するのではないかという意見があった。

方法書手続は適切な環境情報の収集が目的であり、より適切な環境情報の収集のためには、事業者の見解を公開するよりも、住民等の理解を促進させ、積極的な意見提出がなされるようにすることが重要であり、前述のような方法書段階での説明の充実といった手段が有効ではないかという指摘もあった。

### (住民等の意見聴取の強化について)

住民等の意見聴取に関して、現行法では事業者が書面により意見を受け付けることとなっているが、地方公共団体の意見形成のために公聴会の義務化等の措置が必要ではないかという意見があった。

住民等からの意見聴取を活発化するための措置は、地方公共団体による公聴会の開催を含め、環境影響評価手続を実施している事業の周知徹底等、様々な取組がなされている状

況にある。公聴会については条例に基づき既に取組がなされており、法で義務化するまでもなく手続の上乗せにより適切に運用されているため、法律での義務化により運用の柔軟性がなくなるのではないかという意見もあった。公聴会の法律による義務化ではなく、分かりやすい環境影響評価図書の作成や、各地方公共団体における情報や知見の集約・提供の強化を含めて、引き続き検討・取組を進めていく必要がある。

(情報の整備について)

環境影響評価に関する情報の集積を容易にするため、過去に実施された環境影響評価のデータや希少種のデータについて国が整備し、共有化することが必要ではないかという意見があった。

過去の環境影響評価の結果を含めた各種環境情報の整備はこれまでも取り組まれているところであるが、長期的な課題として、事業者の効率的な調査の実施にも資するよう、過去の環境影響評価図書の電子媒体による縦覧等について、関係者と連携しながらより一層の取組を進める必要がある。

## 5-9 環境影響評価の内容及び環境影響評価技術

(リプレース等への対応について)

老朽化した施設をリプレースする場合等について、環境影響評価手続期間を短縮する必要があるのではないかとこの意見があった。

閣議決定要綱に基づく環境影響評価では保全目標クリア型の評価が基本となっていたが、環境影響評価法ではベスト追求型の評価の視点が入り入れられている。また、同法では、方法書手続におけるスコーピングを通じて効率的でメリハリのある環境影響評価を行うこととしている。

火力発電のリプレースは温室効果ガスの削減にも資することから、このような事業に対する環境影響評価手続期間の短縮の可能性を引き続き検討していく必要があるという意見があった一方で、リプレースのようなケースについても、手続の簡略化を行うことはベスト追求型の環境影響評価を進める観点から適当ではなく、所要期間の短縮については方法書手続の活用により対応すべきとの意見もあった。

(複数案の検討について)

環境影響評価の実施に当たって、複数案の検討を行うことを法律で義務づけるべきという意見があった。

一方で、立地に関する複数案など、企業経営戦略等に関わるデータを出さざるを得ない状況とすることは、土地の確保といった問題等から著しく事業の進行を妨げる結果を生み、公正・自由な競争を阻害することになるといった意見もあった。

また、事業の立地や規模に関する複数案の検討は、現在取組を進めている位置・規模段階のS E Aの取組によっても促進されるものである点に留意し、当面はS E Aの実績の積み重ねや、その結果の環境影響評価手続への活用について注視していくことが必要ではな

いかという意見もあった。

(評価項目の拡大について)

調査・予測・評価の項目について、歴史的・文化的な環境や、危険性・災害からの安全確保等についても組み入れるべきではないかという指摘があった。

評価項目の拡大については、環境基本法の射程範囲との整合性について留意が必要ではないかという意見や、例えば化学物質の拡散の防止のように個別の事業法・規制法により対応すべき項目もあるのではないかという意見があった。

一方で、これらに対し、環境基本法の射程範囲を限定的に捉える必要はなく、項目を追加する余地はあるのではないかという指摘や、現行の評価項目以外の要素を事業者が自主的に追加することには、柔軟な取扱を可能とすることも必要ではないかという指摘もあった。

#### 5-10 環境影響評価結果の審査

(審査会の活用について)

環境大臣意見が許認可等権者に意見を述べる段階において、広域的な観点から述べられる環境大臣意見の趣旨を踏まえ、審査会の活用が必要ではないかという意見があった。

一方で、現状も環境大臣意見の形成に当たっては必要に応じ専門家の意見を聴取している点や地方公共団体の審査会と重複する可能性がある点に留意する必要があるという意見や、審査会の義務付けは事務負担の増大や手続の長期化にもつながる可能性があり、慎重な検討が必要であるとの意見があった。

(地方公共団体の審査会に関する取組について)

上述のとおり、地方公共団体における環境影響評価結果の審査について、審査基準の明確化・適正化を図るべきという指摘があった。また、各地方公共団体の審査会を横断する連絡会などの支援策が必要ではないかという指摘があった。

現行法においてはベスト追求型の評価の視点を取り入れており、画一的な審査基準を設けることはこうした視点を阻害する面がある点に留意する必要がある。また、審査に関する知見については、環境省と地方公共団体の担当部局との知見の共有や情報提供の促進が従来から図られており、こうした取組を引き続き進めていく必要がある。

#### 5-11 戦略的環境アセスメント

(戦略的環境アセスメントの制度化について)

SEAの制度化については、生物多様性基本法の制定も念頭に置き、SEAの法制化について早急に取り組むべきという意見がみられた。

一方で、SEAは具体的な事業への適用が始められた段階であり、当面は戦略的環境アセスメント導入ガイドラインに基づく実施事例の積み重ねが重要であるとの指摘が多く見

られた。

また、性急な法制化によりSEAが形骸化することを懸念する意見や、事業の構想段階においては、必ずしも環境面だけでなく、経済面、社会面等、様々な観点から判断していく必要があるとの意見もあった。

この他に、生物多様性基本法の制定も踏まえると、将来的に戦略的環境アセスメント導入ガイドラインの見直しを行っていくことは必要であるが、地方公共団体によるSEAの取組を阻害しないよう配慮が必要であるとの意見や、生物多様性に係る評価手法など、技術的な知見の集積が必要という意見があった。

(戦略的環境アセスメントの結果の環境影響評価手続への活用について)

SEAとその後の事業実施段階での環境影響評価の整合性を持たせるべきであり、SEAの結果をその後の環境影響評価手続に活用する制度(ティアリング)を検討すべきといった指摘や、SEAの取組の促進には、ティアリングなど事業者のインセンティブの明確化が必要という指摘があった。

SEAの取組を促進していくためには、SEAの結果をその後の環境影響評価手続に活用する仕組みを設けることが有効であること、その場合において、法制度というよりも基本的事項において検討が必要ではないかという指摘があった。

## 5-12 その他の課題

(不服申立・訴訟手続について)

環境影響評価手続や評価に問題がある場合の不服申立手続や訴訟手続を定めるべきといった指摘や、より具体的な提案として、環境影響評価手続の節目において不服申立てをできることとし、不服申立てを行った者は当該事業についてなされた許認可等の処分について訴訟で争う資格を認めるべきといった意見、環境団体訴訟を導入すべきであるとの意見があった。

また、オース条約には環境関連法令に違反する行為について司法による審査手続へのアクセスを確保することが規定されており、環境という公益を保護するための訴訟は欧州のみならずアジア諸国においても導入が進んでいることから、日本の環境法制度、とりわけ環境影響評価手続においても何らかの制度構築が必要という意見があった。

現行の法制度の下で、処分性が認められない環境影響評価手続における行為に関して不服申立てや抗告訴訟を提起できるものと解することは困難と考えられる。

環境影響評価に係る訴訟制度を構築しようとする場合、我が国のこれまでの判例を踏まえると、訴訟要件として処分性を明らかにする必要がある、環境影響評価法の対象となる事業の場合は当該事業に対する許認可等の手続について抗告訴訟を起こすことが最も現実的であると考えられる。

この場合も原告適格が認められるためには法律上の利益が必要となる。この点については、団体訴訟の導入により争訟手段を確保する傾向が諸外国では強まっており、我が国においても消費者保護の分野では既に団体訴訟制度が導入されていることから、環境分野においても同様の制度を導入すべきではないかという意見もあった。

環境影響評価法に同様の手続を導入しようとする場合、違法性をどのように判断するかが問題となる。法律の手続上明らかに誤りがある場合はともかく、環境影響評価の内容そのものを対象として違法性を判断することは困難ではないかとの意見もあった。他方、これらの懸念はいずれも法解釈の問題であり、違法性の判断は可能であるとの意見もあった。

また、地域性とは関係がない消費者保護とは違い、環境の利益は全国どこでも享受することができるとは言えないことが多く、環境の利益について代表する団体を認定することは困難ではないかという点を懸念する意見もあった。一方で、これらは適格団体の要件をどのように定めるかという問題であり、団体訴訟制度を採用しない根拠にはならないという意見もあった。

また、環境影響評価手続の過程で意見を提出した者については法律上の利益があると整理し、当該事業の許認可について抗告訴訟の原告適格を認めるという方法が考えられ、これを立法的に明らかにすることが考えられる。ただし、この場合にも、提出した意見の取扱が不十分であるため当該事業の許認可に誤りがあることの証明を要求するかどうかという点が問題となり、具体的には慎重に検討を要する事項が多く残される。

訴訟制度の導入についてはこのような法学的な観点からの議論に加え、計画の策定過程において意見聴取を行っている他制度への波及を懸念する意見、事業計画を作る過程では環境以外の面も検討する必要がある中で、環境に特化して訴訟を認めることについて慎重に対応すべきではないかという意見、事業者が意見聴取を行うことに慎重になることを不安視する意見など、慎重な検討を求める多くの意見がみられた。

また、環境影響評価法の中に訴訟手続を導入した場合、事業妨害的な訴訟が増加することを懸念する意見もあった。この点については、環境公益訴訟が既に導入されている欧米においても濫訴は実証されていない等の指摘があった。

環境影響評価法に広く訴訟手続を導入することについては、現在の法制度・判例のもとでは、環境影響評価自体に係る誤りや不服に対応するための訴訟制度等が十分整備されているとはいいがたく、具体的な制度化のための検討を速やかに開始すべきであるとする意見や、例えば環境影響評価手続において意見を提出した者に法律上の利益があるという考え方に立ち、提出した意見の扱われ方に関して不服がある場合について、当該事業に対する許認可等の手続についての抗告訴訟という形で訴訟による救済手続を設けることは検討に値するのではないかという意見がある一方で、上述のように他制度との整合性や実態面への悪影響を懸念する意見が多くみられた。

研究会におけるこれらの意見を踏まえ、環境影響評価法における訴訟手続の法制度化については、その必要性も含めて慎重に検討を進めていく必要がある。

(実務者の技術向上について)

実務者の人材育成は重要であり、資格制度や技術向上を検討すべきという指摘や、国として地方公共団体の対応能力の強化を図るべきといった指摘があった。

環境影響評価に関する技術向上については、環境省において各種の技術ガイドの取りまとめや技術研修の実施、環境影響評価情報支援ネットワークを通じた情報提供の促進といった取組を進めており、引き続き取組の充実が求められる。

また、上述のとおり、地方公共団体との知見の共有や情報提供の促進については従来から取組が行われており、地方公共団体の対応能力強化の観点からの情報交流についても、引き続き取組を進めていく必要がある。

### 5-13 今後の検討の方向

我が国における環境影響評価制度は、環境影響評価法及び環境影響評価条例により数多くの実績が積み重ねられ、事業の実施に当たって環境保全への配慮を促す機能を果たしてきている。しかしながら、現行の我が国の環境影響評価制度には、制度の施行状況やそこから浮かび上がる課題について分析整理を行った本調査研究において明らかにしたように、今後検討することが必要な課題がみられる。

本研究会で整理した課題の中には、見直しに向けた具体的な検討を早急に行うべき課題だけでなく、中長期的な課題として引き続き検討を続けていく必要のあるものも含まれている。この点に留意したうえで、本研究会の成果を活用しつつ、法制度の見直しも含め、今後の環境影響評価制度のあり方について、具体的な検討が進められることを期待するものである。