

環境影響評価制度総合研究会報告書の概要

環境影響評価制度の変遷および法制定後の動向 (報告書3ページ～7ページ)

1. 国の制度の経緯等

■環境影響評価制度の変遷 (報告書3ページ～4ページ)

- 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56年に「環境影響評価法案」を閣議決定し、国会に提出したが、昭和58年に廃案。昭和59年に、旧法案をベースとした「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、環境影響評価の推進の規定が置かれた。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、環境影響評価制度総合研究会における報告書のとりまとめ、中央環境審議会における答申のとりまとめを経て、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。

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（報告書4ページ～5ページ）

○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、各団体において独自に環境影響評価制度が制定されるようになった。

○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制度は、手続の大きな流れについては法に概ね準じたものとなっているが、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。

3. 諸外国の制度

■諸外国における環境影響評価制度の制定状況（報告書5ページ～6ページ）

- 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。
- 1985年には、環境影響評価に関するEC指令が採択され、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り組みが進められている状況にある。
- 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。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。

4. 環境影響評価法制定後の動向

■環境影響評価に関する動向（報告書6ページ～7ページ）

- 平成18年に閣議決定された第3次環境基本計画において、戦略的環境アセスメント（SEA）に関する共通的なガイドラインの作成を図ることとしており、取組が求められている。
- 平成17年に基本的事項について点検を行い、「メリハリのある的確なスコーピングの強化」等を主なポイントとする基本的事項の改正が行われた。

■行政改革・規制改革等の推進（報告書7ページ）

- 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おり、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ている。

■電子政府の推進（報告書7ページ）

○電子政府の実現推進に向けて、平成14年以降、行政手続オンライン化法や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、アセス図書の提出・送付を電子的に行うことを可能としている。（同法及び主務省令においては縦覧等が電子化の対象となっておらず、手続すべては電子化されていない。）

■公共事業におけるPIの進展（報告書7ページ～8ページ）

○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（PI）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る。

環境影響評価制度の現状

(報告書9ページ～21ページ)

1. 環境影響評価制度の施行実績 (報告書9ページ)

- 国による環境影響評価制度の施行実績は、閣議決定要綱に基づく環境影響評価の実施件数は472件。平成11年の法施行以降、平成20年3月末時点で手続が完了した案件は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）。
- 地方公共団体による環境影響評価制度の施行実績は、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。

2. 対象事業

■現行の環境影響評価法の対象事業 (報告書9～10ページ)

- 環境影響評価法制定時の中央環境審議会答申における「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」という考えに基づき、現行法では特定の事業種を対象事業としている。（具体的な対象事業及び規模要件は参考資料2を参照。）

■地方制度等の対象事業 (報告書10ページ)

- 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（下水道終末処理場、工場・事業場、建築物の新設等）を独自に条例の対象事業としているケースもある。
- 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。

3. スクリーニング

■現行制度の仕組み（報告書 11 ページ）

○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。

■法施行後の動向（報告書 11 ページ～12 ページ）

○第二種事業相当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。）

○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。

4. スコーピング

■現行制度の仕組み（報告書12ページ）

- 方法書手続（スコーピング）の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ことができる。
- 事業者はこれらの意見を勘案又は配意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。

■法施行後の動向（報告書13ページ）

- 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。
- 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。方法書は最大で500ページを超えるものもあり、また様々な専門用語が使用されることから、住民等の理解が困難な場合もあると考えられる。

■地方制度の動向（報告書14ページ）

- 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。

■諸外国の動向（報告書14ページ）

- アメリカでは、戦略的環境アセスメント（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）が設けられている。

5. 準備書の手続

■現行制度の仕組み（報告書14ページ～15ページ）

- 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。

6. 評価書の手続

■現行制度の仕組み（報告書15ページ）

- 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。
- 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（報告書15ページ～16ページ）

- 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件については、9割以上に当たる58件の事業において、準備書から補正評価書に至る過程で環境影響評価の方法等の改善が行われるなど、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。

7. 環境影響評価結果の事業への反映

■現行制度の仕組み（報告書16ページ）

○許認可権者は、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。

○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。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（報告書16ページ）

○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（報告書17ページ）

○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、事後調査報告書の首長への提出を義務づける等の事後調査の手続規定が設けられている。

○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がある地方公共団体（14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。

8. 環境影響評価手続における評価の視点

■現行制度の仕組み（報告書17ページ）

○閣議決定要綱に基づく環境影響評価では、環境基準等の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が、現行法では、「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しているか否か」という観点からの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（報告書17ページ～18ページ）

○ベスト追求型の評価の視点として、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ことに加えて、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、ベスト追求型の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件中、およそ8割に当たる59件において、複数案の比較検討の経緯が評価書において明示されていた。

○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。

9. 環境影響評価における情報交流

■現行制度の仕組み（報告書18ページ）

○閣議決定要綱においては準備書段階のみ、住民等による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、スコーピング手続においても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（報告書18ページ～19ページ）

○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について、地方公共団体や関係事業者への情報提供を行っている。

■地方制度の動向（報告書19ページ）

○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。

■諸外国制度の動向（報告書19ページ）

○カナダでは、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。

■オースタ条約（報告書19ページ～20ページ）

○環境問題への市民参加を規定したりオースタ宣言第10原則を具体化したオースタ条約（現在40カ国以上が加盟。日本は未加盟）が成立、2001年に発効している。

○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。

10. 戦略的環境アセスメント

■国における現行の取組（報告書20ページ）

○平成18年に閣議決定された第3次環境基本計画において、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とを踏まえ、平成19年に環境省において、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。

○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。

■地方制度の動向（報告書20ページ）

○地方公共団体においては、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。

■諸外国制度の動向（報告書20ページ～21ページ）

○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。

○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。

1. 対象事業

■国と地方の役割分担について（報告書 22 ページ～23 ページ、48 ページ）

- 法の対象事業のあり方について、第二種事業の規模要件の引き下げや許認可要件を外すこと等により、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。
- 一方で、国の関与は少なくし、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、法の対象範囲を拡大した場合、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、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等を踏まえ、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（報告書 23 ページ～24 ページ、48～49 ページ）

- 法的関与要件については、国の許認可を対象事業の要件から外し、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に関する意見があった。
- 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いう意見がみられた。
- また、国の法的関与要件のない事業は条例において対象とされている場合が多く、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法対象にすべき具体的な事業があるかという実態面での要請が乏しい段階にある点についても留意すべき、といった意見があった。

■補助金事業の交付金化への対応について（報告書24ページ、49ページ）

- 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。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る一方で、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（報告書24ページ～25ページ、49ページ）

- 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見られる。これらについては、何らかの形で法対象とするべきではないかという意見があった。
- 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。
- 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、個別に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（報告書25ページ～26ページ、49～50ページ）

- 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）が「風力発電のための環境影響評価マニュアル」を作成している他、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。

○風力発電施設設置の環境影響評価については、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、法の対象として検討するべきという意見があった。

○一方で、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、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な措置が必要ではないかという意見があった。

○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（報告書26ページ～27ページ、50ページ）

○対象事業の範囲を拡大した上で、環境影響評価を不要とする事業、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等、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、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があった。

2. スコーピング

■方法書段階の説明の充実について（報告書27ページ～29ページ、50ページ）

- 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、方法書の分量が多く内容も専門的であることや、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意見が多くみられた。
- 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や、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事業者に負担感があるとの意見等があった。
- また、構想段階で住民等とのコミュニケーションといった所要の取組を実施している事業にまで一律に方法書段階での説明会を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。
- 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。

■スコーピングに関する手続の強化について（報告書29ページ、50～51ページ）

- 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、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等があった。
- 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が、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、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。

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（報告書29ページ～30ページ、51ページ）

- 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見られる。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あった。
- 総合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、都道府県的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（報告書30ページ～31ページ、51ページ）

- 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（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地方公共団体等が、評価書の段階では環境保全に関する行政を総合的に推進する立場から環境大臣が意見を述べる。また、方法書段階での環境影響評価項目等の選定については、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。）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。

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（報告書31ページ～32ページ、52ページ）

- 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、地方公共団体側から、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要望がある。
- 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、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に対して意見提出する方法が適当とする意見があった。
- 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る。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。
- ただし、この案を採用する場合でも、都道府県知事は広域的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（報告書32ページ、52ページ）

- 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。
- 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、複数の都道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。

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（報告書32ページ～33ページ、52ページ）

- 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、審査基準の明確化については、現行法が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ると、一律に審査基準を明確化しすぎると、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意見があった。
- 環境保全への配慮に係る公表については、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があった。

■事後調査について（報告書33ページ～34ページ、52～53ページ）

- 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や、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。
- 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や、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等、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。

- 現行法では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仕組みとなっている中、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した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等があった。
- 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（報告書34ページ～35ページ、53ページ）

- 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。
- 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に長期間未着手となっている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。

6. 環境影響評価手続の電子化（報告書35ページ～36ページ、53～54ページ）

- 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や、地方制度や諸外国においても電子媒体による環境影響評価図書の公開が進められつつあることを踏まえ、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すべきという指摘が多く見られた。
- 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、情報流出や不正流用を懸念する意見や、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。

7. 情報交流

■方法書意見への対応について（報告書36ページ、54ページ）

○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点について、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、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（報告書36ページ～37ページ、54～55ページ）

○住民等の意見聴取に関して、現行法では事業者が方法書段階等で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条例に基づく公聴会の開催等、既に様々な取組がなされている。公聴会については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。

■住民参加の強化について（報告書37ページ）

○住民参加の強化については、スクリーニング手続に関係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（報告書37ページ～38ページ、55ページ）

- 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。

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（報告書38ページ～39ページ、55ページ）

- 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検討していく必要があるのではないかとこの意見があった。
- 一方で、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く、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り対応すべきとの意見もあった。

■複数案の検討について（報告書39ページ～40ページ、55～56ページ）

- 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の公表は、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（報告書40ページ、56ページ）

- 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、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。

9. 環境影響評価結果の審査

■審査会の活用について（報告書40ページ～41ページ、56ページ）

○環境大臣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（報告書41ページ、56ページ）

○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。

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（報告書41ページ～42ページ、56～57ページ）

- 戦略的環境アセスメント（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（報告書42ページ～43ページ、57ページ）

- 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）を検討すべきではないかという指摘や、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。

11. その他の課題

■不服申立・訴訟手続について（報告書43ページ～45ページ、57～58ページ）

- 環境影響評価手続や評価に問題がある場合、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や環境団体訴訟を導入すべきとの意見といった、不服申立手続や訴訟手続に関する指摘があった。
- 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。
- 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。
- ただし、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、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。
- 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い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、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（報告書45ページ～46ページ、59ページ）

○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、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。

■地方公共団体の制度との関係等について（報告書46ページ）

○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。

○現行法第61条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。

■PFI事業への対応について（報告書46ページ～47ページ）

○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。

○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、環境大臣意見を通じて、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。

◇今後の検討の方向（報告書59ページ）

○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。