

今後の環境影響評価制度の在り方について（案）
（環境影響評価制度専門委員会報告案）

．はじめに

環境影響評価制度は、規模が大きく環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施前に、事業者自らが事業に係る環境影響について評価を行うこと等により、環境の保全について適正な配慮がなされることを確保するための仕組みであり、現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資するため、極めて重要な制度である。

我が国においては、昭和 59 年「環境影響評価の実施について」の閣議決定に基づく実施要綱（以下、「閣議決定要綱」という。）が定められ、環境影響評価の実績が積み重ねられてきた。また、閣議決定に基づく実績等を踏まえ、平成 9 年、環境影響評価が適切かつ円滑に行われるための手続等を定めた環境影響評価法（平成 9 年法律第 81 号。以下、「法」という。）が制定された。

平成 11 年 6 月の法の完全施行以降、法に基づく環境影響評価の適用実績は着実に積み重ねられてきている。また、各地方公共団体でも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、法と条例と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続を通じて、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。

法の施行から 10 年が経過する中で、法の施行を通して浮かび上がってきた課題等を踏まえ、更なる取組の充実が必要となっている。法附則第 7 条においては、「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」とこととされている。また、第三次環境基本計画（平成 18 年 4 月閣議決定）においても、法の施行の状況について検討を加え、法の見直しを含め必要な措置を講ずることとされている。

一方で、今日の環境政策の課題は、生物多様性の保全や地球温暖化対策等、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評価技術をめぐる状況も変化してきている。

例えば、生物多様性の保全については、平成 19 年 11 月に、我が国の生物多様性の保全及び持続可能な利用施策の基本となるべき第三次生物多様性国家戦略が策定され、平成 20 年 6 月には生物多様性基本法（平成 20 年法律第 58 号）が公布された。第三次生物多様性国家戦略においては、各種事業の実施にあたり、事業者が事業計画段階から多様な生物の生息・生育・繁殖環境に与える影響を可能な限り回避・低減、又は代償できるように環境保全措置を講じ、自然環境への配慮を行う旨が記載されている。また、生物多様性基本法においては、「国は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、一度損なわれた生物の多様性を再

生することが困難であることから、生物の多様性に影響を及ぼす事業の実施に先立つ早い段階での配慮が重要であることにかんがみ、生物の多様性に影響を及ぼすおそれのある事業を行う事業者等が、その事業に関する計画の立案の段階からその事業の実施までの段階において、その事業に係る生物の多様性に及ぼす影響の調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る生物の多様性の保全について適正に配慮することを推進するため、事業の特性を踏まえつつ、必要な措置を講ずるものとする。」とされている（生物多様性基本法第 25 条）。法においても、生物多様性基本法の趣旨を踏まえ、生物多様性の保全の観点から、早期段階における環境配慮の充実が求められているところである。

また、地球温暖化対策における環境影響評価の重要性も増している。我が国は、低炭素社会づくり行動計画（平成20年7月閣議決定）において、地球温暖化対策に関する2050年（平成62年）までの長期目標として現状から60%から80%の温室効果ガスを削減する目標を設定した。また、中期目標については、我が国は、すべての主要国による公平かつ実効性ある国際的枠組みの構築や意欲的な目標の合意を前提として、2020年（平成32年）に温室効果ガスを1990年（平成2年）比で25%削減することを、国連気候変動首脳会合（平成21年9月）において表明している。こうした中長期目標の達成に向けて、我が国では地球温暖化対策の一層の強化が進められているところであり、今後大規模な再生可能エネルギーを利用した発電設備等の増加や、二酸化炭素排出のより少ない発電所への更新（リプレース）事業の進展が見込まれている。さらには、二酸化炭素の回収・貯留や放射性廃棄物処分場の建設等、温室効果ガスの低減に資する革新的な技術の導入に向けた研究・技術開発等も進められている。これらに対応して、地球温暖化対策を推進しつつ適切な環境配慮を確保していくことが求められている。

さらに、近年の行政全体の動きとして、「国から地方へ」の流れ（地方分権）が進められ、環境行政の分野においても、都道府県の公害防止事務の多くが政令指定都市・中核市等に移管されている状況にある。これに加えて、行政におけるインターネット等の情報技術の活用や、双方向のコミュニケーション手法の活用も進んでいる。例えば、平成14年には行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（平成14年法律151号）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り手続することが可能となった。

このような状況を踏まえ、平成21年8月19日、環境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たところである。法の施行の状況及び今後の環境影響評価制度の在り方について調査を行うために、中央環境審議会総合政策部会に設置された当専門委員会においては、この諮問を受けて、法の施行を通して浮かび上がってきた課題等について整理・検討し、適切な見直しに関して調査を行ってきた。本報告においては、今後の環境影響評価制度の在り方について、以下のとおり当専門委員会の考え方を述べる。

・今後の環境影響評価制度の在り方

1．早期段階での環境配慮（戦略的環境アセスメント）について

（1）経緯

戦略的環境アセスメント（Strategic Environment Assessment。以下、「SEA」という。）とは、本来、個別の事業に先立つ「戦略的な意志決定段階」、すなわち、個別の事業の実施に枠組みを与えることになる計画（上位計画）、さらには政策を対象とする環境影響評価である。

事業の実施段階で行う環境影響評価は、事業の実施に係る環境の保全に効果を有する一方、既に事業の枠組みが決定されているため、事業者が環境保全措置の実施や複数案の検討等について柔軟な措置をとることが困難な場合がある。このような課題に対して、SEAは、事業の実施段階の環境影響評価の限界を補い、事業の早期段階における環境配慮を可能とするものである。

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、東京都・埼玉県・広島市・京都市・千葉県の5都県市でSEA制度が導入されている。そして、これらの条例・要綱に基づき、SEAが実施された事例が蓄積されつつある。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。

一方、国の公共事業においても、早期段階の住民参画や環境配慮の取組が既に進められている。特に、平成14年以降は、国土交通省において、個別の事業種における関連ガイドライン等により、環境影響評価実施前における環境配慮の取組が進められている。

こうした取組の実績を踏まえ、我が国の現行の環境影響評価制度を念頭に置き、平成19年に、環境省において、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（以下、「SEAガイドライン」という。）が取りまとめられた。

また、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、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。

諸外国でも、SEAの導入が進められている。具体的な手続や内容（法令のレベル、事業の対象範囲、対象となる計画の検討・策定段階、評価手法等）は、国によって様々である。我が国のSEAガイドラインにおいては、上位計画のうち個別事業の計画・実施段階前における位置等の検討段階を対象としている。そして、このような時点での環境配慮は、諸外国ではSEAとして位置付けるものもあるが、これを事業実施段階における環境影響評価の一部として位置付けているものもある。

(2) 今回、我が国で導入すべき S E A 制度の概要

このように、S E A は、環境に著しい影響を与え得る事業の策定・実施に当たって、環境への配慮を意思決定に統合すること、事業の実施段階での環境影響評価の限界を補うこと、第三者による検討の機会を設けること、事業者にとっても早期段階からの調査・予測・評価を行うことにより重大な環境影響の回避・低減が効果的に図られその後の環境影響評価の充実及び効率化が期待できること、等の利点があることから有効な手法であり、国のガイドラインに基づく取組や地方公共団体における条例・要綱に基づく取組がこれまで積み重ねられてきたことや、諸外国においても制度化が進んでいるといった法施行後の状況が進展してきたことも踏まえ、我が国においても法において制度化すべきである。

今回、我が国で導入する S E A 制度については、我が国における事業の特性及び事業計画の決定プロセスの特性並びに環境影響評価制度に係る歴史的経緯や、諸外国の S E A に係る制度の状況等を踏まえ、事業特性等に応じた柔軟な制度としつつ、以下の項目を含むことが適当である。

ア 制度の対象

S E A 制度の円滑な導入を推進する観点から、対象とする計画の段階については、現行の S E A ガイドライン、条例・要綱で対象としている個別事業の計画・実施段階前における事業の位置、規模又は施設の配置、構造等の検討段階とすべきである。

対象とする事業については、前述のとおり、既存の S E A ガイドライン等を踏まえて個別事業の計画・実施段階前の段階を対象とすることを踏まえると、法が対象とする、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある第一種事業相当の事業を対象とすることが適当である。

実施主体については、今回、我が国で導入する S E A の検討段階は、諸外国では事業実施段階における環境影響評価の段階で民間事業者等が主体となって実施する場合もあることも踏まえれば、国等が行う公共事業だけでなく民間事業も含めた事業の計画策定者も対象とすべきである。

イ 調査、予測及び評価の手法

調査及び予測の手法については、国内外の事例を踏まえ、原則、既存資料を元に実施することとし、情報の蓄積が不十分な場合等には、必要に応じて現地調査等を実施することとするべきである。

評価の手法については、国内外の事例を踏まえ、原則、複数案を対象に比較評価を行うこととするべきである。何を以て複数案とするかについては、国内外の事例を踏まえ、対象となる個々の事業の事業主体や事業内容の特性等に応じ、位置、規模又は施設の配置、構造等の様々な要素について複数案の検討ができるような柔軟な制度にすべきである。また、諸外国においては、環境面の影響のみを評価している国がある一方、S E A において環境影響の中に社会環境や経済環境への影響を含めて評価している国もある。我が国で S E A を導入するに当たっては、環境面の影響のみの評価を行うこととすることが適当である。なお、事業計画の決定に当たっては、環境面の影響についての評価のほか、事業の必要性、経済性、社会性等も含めた総合的な評価が行われることになる。

ウ 住民、地方公共団体及び国（環境省）の役割

地域の環境影響を適切に評価するため、また住民との情報交流を円滑に進めるためには、関係地方公共団体や公衆の関与が必要である。ただし、事業者が事業計画を策定する際に、当該計画の内容について関係地方公共団体に相談することが多く、このような連携には様々な形態があることから、関係地方公共団体が柔軟に関われる制度とすべきである。また、第三者の立場から客観的に環境面の影響について意見を述べるため、対象計画に係る環境面の影響についての評価に対して国（環境省）が意見を述べることができる制度とすべきである。

エ 評価結果の取扱

「調査、予測及び評価」の結果の公表は、S E Aの趣旨を踏まえれば、事業実施段階における環境影響評価の方法書の前の段階で行う必要がある。

評価結果のその後の環境影響評価への活用（ティアリング）については、事業者がS E Aにおいて把握した情報等を、その後の環境影響評価に活用することは、環境影響評価が効果的に実施されることとなり環境配慮の充実に資するとともに、手続の効率化が図られるため、事業者にとってもメリットがあると考えられることから、積極的に行うべきである。

なお、我が国で導入すべきS E A制度の柔軟性にかんがみれば、その評価手続自体をもってその後の事業実施段階における環境影響評価の手続自体を完全に省略することは適当ではないと考えられる。

2. 対象事業について

（1）法と条例の役割分担

法では、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。

このように、我が国の環境影響評価制度は、法対象とならない小規模の事業や法対象外の事業種について、各地方公共団体が地域の実情も踏まえながら環境影響評価条例において対象事業とするという役割分担を前提に、法と条例とが一体となって、より環境の保全に配慮した事業の実施を確保してきている。今後とも、法と条例との役割分担を尊重すべきである。

（2）法的関与要件

法では、「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」（平成9年答申）との整理から、1)法律に基づく許認可を受けて実施される事業、2)補助金の交付を受けて実施される事業、3)特殊法人によって行われる事業、4)国が自ら実施する事業のいずれかの条件（法的関与要件）を満たす事業を対象事業としている。

許認可等の法的関与要件を対象事業の条件の一つとすることは、環境影響評価制度の根幹であり、維持すべきである。

（3）補助金事業の交付金化への対応

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。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。現在交付金の交付対象となっている事業種には、法の対象事業も含まれており、その中には許認可等の他の法的関与要件で捕捉することのできない事業種も含まれている。今後交付金化の動きが拡大した場合、従来は法対象となっていた大規模で環境影響の程度が著しい事業が対象でなくなる可能性もある。

今後交付金化の動きが拡大する可能性もあることを考慮し、補助金と交付金の違い等も考慮しつつ、交付金の交付対象事業についても法対象とできるよう対応が必要である。

(4) 将来的に実施が見込まれる事業種への対応

現時点で、将来的に実施が見込まれる事業のうち、規模が大きく環境影響の程度が著しいと考えられる事業としては、放射性廃棄物処分場の建設事業及び国内での実証試験実施に向けた検討が開始されている二酸化炭素の回収・貯留に関する事業がある。これらの事業については、国の関与のもとに、何らかの形で環境影響評価を行う仕組みの検討が必要である。

しかしながら、放射性廃棄物最終処分場での最終処分の開始は平成 40 年(2028 年)代後半目途であり、二酸化炭素の回収・貯留については平成 32 年(2020 年)までの実用化が目標されている等、これらの事業は現時点では実証試験等の段階にあることから、知見を蓄積し、実用化の状況を見た上で法対象に追加するかどうかを判断すべきである。

(5) 風力発電施設への対応

近年我が国における風力発電施設の導入量は増加しており、地球温暖化対策の推進により、今後、民間事業者による大規模な風力発電事業の大幅な増加が予想される。

風力発電施設の設置に当たっては、騒音、バードストライク等の被害も報告されている。現在は、一部の地方公共団体において条例による環境影響評価が義務付けられている他、独立行政法人 新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)が作成したマニュアルによる自主的な環境影響評価が実施されているものの、条例以外による環境影響評価等を実施した風力発電設備設置者に対するアンケートにおいては、環境影響評価を実施した案件のうち約 4 分の 1 が住民の意見聴取手続を行っていないこと、また、NGO へのヒアリングにおいては、方法書・評価書案の縦覧を行わずに補助金の申請がなされている事例があること、といった課題が挙げられている。また、電気事業法(昭和 39 年法律第 170 号)の許認可を捉えて環境影響評価を実施することが可能である。以上の点も踏まえ、風力発電施設の設置を法の対象事業として追加することを検討すべきである。

なお、当専門委員会における議論の中では、風力発電施設は風況の関係から適地も限られるため、条例や NEDO のマニュアルにより対応することが適切であるという意見や、自然公園区域を管轄する個別法等の手続と法の手続が重複するような場合が出てくるかもしれない、整理が必要ではないかという意見もある。

3. スコーピング手続について

(1) 方法書段階における説明会

法では、環境影響評価図書についての説明会の開催は、準備書段階においてのみ義務付けられており、方法書段階での説明会の開催は義務付けられていない。

法施行後に作成されている方法書は、法制定時の想定と比べて、図書紙数の分量が多く、内容も専門的なものとなっている。方法書段階の住民等意見には、調査方法ではなく方法書の理解を深めるための方法書の趣旨や内容の周知を求める意見が見られる。

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がみられる。

こうした取組を広げ、方法書の目的についての理解を深め、方法書段階でのコミュニケーションを充実させるために、方法書段階での説明会を法において制度化すべきである。

なお、方法書段階で説明会を開催しても、住民の求める情報とのミスマッチが生じ、実際は形骸化するおそれも懸念される。方法書段階での説明会の導入について検討する場合には、環境省が方法書の位置づけを明らかにするとともに、運用上のガイドラインや一般的な用語解説を作って事業者の負担軽減についてあわせて措置することが必要である。

(2) 評価項目等の選定における弾力的な運用

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(事業者が目標を設定し、その目標を満たすか否かの観点から行う評価)が基本となっていたが、法ではベスト追求型の評価(事業者が実行可能な範囲で環境保全措置を検討することにより環境影響を回避・低減されているか否かの観点から行う評価)の視点が取り入れられている。また、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。平成17年の環境影響評価法に基づく基本的事項(環境庁告示第87号。以下、「基本的事項」という。)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。

発電所のリプレース事業のように、土地改変等による環境影響が限定的で、温室効果ガスや大気汚染物質による環境負荷の低減が図られる案件については、早く運用に供されることが望ましいことから、ベスト追求型の観点も踏まえ、方法書における評価項目の絞り込みを通じた環境影響評価に要する期間の短縮等、弾力的な運用で対応することが必要である。

4．国からの意見提出について

(1) 現状では環境大臣からの意見提出手続のない事業の取扱

法では、許認可等権者が地方公共団体である事業については、環境大臣の意見提出の機会が設けられていない。例えば公有水面埋立事業については、環境影響評価手続において環境大臣の意見提出がないことが問題であると指摘された事例がみられ、地方公共団体の側からも、環境大臣の意見提出が必要等との意見が多くみられる。

環境影響評価手続における環境大臣意見の役割の一つとして、生物多様性の保全や地球温暖化対策等の全国的な視点からの意見を述べる事が挙げられるが、許認可等権者が地方公共団体である事業であっても、こうした視点から意見を述べる必要があると考えられる。

行政全体としては地方分権の動きが進んでいることにも留意した上で、許認可権者が地方公共団体である事業についても、環境影響評価手続において環境大臣の意見提出の機会を設けることが必要である。

(2) 方法書段階での環境大臣からの意見提出

法における各主体の役割分担については、意見を有する者や地方公共団体が、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述べるのに対し、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ものとされている。

このように、法では環境大臣意見は評価書の段階のみで述べられることとなっているが、その結果として、環境大臣意見において方法書段階で述べられるべき環境影響評価の項目や手法に関する根本的な内容が含まれ、新たな調査等により終了するまで長期間かかることが想定される事例がみられている。

事業者が方法書段階で主務大臣に助言を求めることができる法の規定を受け、この際に環境大臣も技術的見地からの意見を述べられる仕組みが必要である。

5．地方公共団体からの意見提出について

(1) 政令指定都市等からの意見提出

法に基づく環境影響評価手続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、関係都道府県知事が、関係市町村長の意見を集約したうえで、事業者に対して意見を述べる仕組みとなっている。

このような仕組みについて、関係市長が、関係都道府県知事を介さず事業者に対して直接意見提出することを可能にするよう求める地方公共団体側からの要望がある。

このような要望については、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に移管され、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こと、大半の政令指定都市等において独自の環境影響評価条例が制定されていること等を踏まえ、事業の影響が単独の市の区域内のみに収まると考えられる場合は、当該市に対し事業者への直接の意見提出権限を付与することが必要である。

意見提出権限を付与する範囲については、政令指定都市か否かという点だけではなく、環境影響評価条例の制定や、都道府県及び政令指定都市で意見を提出する際に有識者の知見を活用するための審査会の設置の有無といった実態を踏まえたうえで検討することが必要である。また、政令指定都市等の長に意見提出権限を付与する場合であっても、関係都道府県知事が広域的な観点から引き続き意見提出をできる仕組みが必要である。なお、政令指定都市等の長と関係都道府県知事の意見の不整合等がある場合は、事業者の混乱を回避するための配慮も必要である。

(2) 複数の地方公共団体の区域にまたがる事業の審査

現状では、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において、方法書や準備書に対する意見を形成するための審査会が設置されている。

事業実施区域が複数の地方公共団体の区域にまたがる対象事業の場合には、事業者が各地方公共団体の審査会に対応する必要があるため、合同審査会の開催等により審査手続を効率化し、事業者の負担を軽減するよう求める意見がある。

審査手続の効率化は地方公共団体の判断により運用上対応することも可能であるが、地方公共団体がそのような対応をとりやすくなるような工夫をすべきである。

6. 環境影響評価結果の事業への反映について

(1) 事後調査

事後調査とは、法に基づく「将来判明すべき環境の状況に応じて講ずるものである場合」に行う環境の状況の把握のための措置」について、基本的事項において、当該措置に係る「工事中及び供用後の環境の状況等を把握するための調査」と位置付けられているものである。ただし、法においては、環境影響評価書に記載された環境保全措置の実施状況や事後調査の結果について、行政機関や第三者が確認できるための仕組みは設けられていない。一方、全ての都道府県・政令指定都市の条例において、事後調査の実施及び報告に係る手続規定が設けられている他、このうち多くの条例において、事後調査に関する公表や事後調査結果を踏まえた対応方針等に係る規定が設けられている。

法対象事業の実施においては、事後調査の結果を受けて追加措置が行われた事例がみられることから、環境保全措置を含む事後調査は、特に生物多様性の保全の観点から、環境影響評価後の環境配慮の充実に資するものである。これに加えて、住民等からの信頼性確保、透明性及び客観性の確保からも、その結果の報告及び公表は有効であり、事後調査には積極的な意義が認められる。

しかしながら、事業者並びに地方公共団体に対するアンケートや環境省の調査結果によれ

ば、環境保全措置を含む事後調査結果の公表は一部にとどまっているところであり、事後調査を実施した上で、環境保全措置を含む事後調査の結果の報告及び公表を法制度化する必要がある。この際、環境保全措置を含む事後調査の手法、実施期間等や、報告及び公表の頻度、事業主体が変わった場合の扱いをどうするのかといった点について、概ねの目安の設定等の基本的な考え方を、別途、科学的な知見や事業者の負担を考慮しつつ検討し、基本的事項において整理する必要がある。

(2) 許認可の反映

法の対象事業について許認可等を行った際に、環境影響評価の結果をどのように考慮したかを公表する仕組みを設けるべきとの意見もあるが、他制度での類似の事例が少ないことや個別法で対応するべきとの考え方もあることも踏まえ、導入の可能性について検討することが適当である。

(3) 未着手案件の環境影響評価手続の再実施

環境影響評価手続の終了後に未着手となっている案件の取扱いについては、他の事業による影響等によることも考えられることから、一定の期間が経過した案件について一律に再度手続を行うことを義務付けることは困難である。

7. 環境影響評価手続に係る情報交流について

(1) 電子化

法では、閣議決定要綱における意見提出者の地域限定を撤廃し、対象事業について環境保全上の見地から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となっている。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。地方公共団体における環境影響評価制度の動向をみても、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のような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図書の情報提供が制度上位置づけられているのをはじめとして、各国において環境影響評価図書の電子縦覧が進められつつある。

環境影響評価図書の電子縦覧をはじめとする環境影響評価手続の電子化については、環境省による調査の結果、地方公共団体や法対象事業の事業者は、それぞれホームページを有しており、外部に情報を発信、また外部から意見を受け付ける電子的体制を整備していることが明らかになっている。また、実際に、環境影響評価手続の電子化を行った事例について環境省が調査を行った結果、電子化に伴う特段の問題が発生したという事例はみられない。

希少種の生息地等に関する情報や安全保障の観点からの情報等の管理、電子公開を行う際のシステムの整備等、電子化に伴い想定される問題点について整理・議論をした上で、環境影響評価図書の電子縦覧の手続電子化を義務付けるべきである。

その際、中小事業者が対応することが困難であれば、国や地方公共団体のシステムとの連携によって対応することについても、検討の余地がある。

(2) 公聴会

環境の保全の見地から意見を有する者の意見聴取に関しては、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。こうした意見聴取を活発化するため、都道府県・政令指定都市 62 団体のうち 51 団体が公聴会手続が設けられており、そのうち 45 団体では、法対象事業にも公聴会手続が設けられている。

このように、既に多くの地方公共団体が条例に基づき公聴会を開催していることから、法での新たな義務付けは不要である。

(3) 方法書意見への対応

法では、方法書への意見に対する事業者の見解は、準備書において明らかとされることとされている。これは、環境影響評価が、方法書について提出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るものであることから、環境影響評価を終了する前の段階で、事業者が個々の意見について採否等の判断をし公表することはなじまないという考え方に基づいている。

方法書への意見が、その後の環境影響評価手続に十分に反映されるよう、方法書への意見に対する事業者の見解を準備書作成前に公表することを義務化すべきという意見もあるが、手続の長期化につながるおそれがあるため、義務化は適当でなく、むしろ方法書についての説明会や情報提供を充実させ、方法書の内容の理解を促進させることが優先課題である。

8. 環境影響評価の項目及び技術について

(1) 評価項目の拡大

環境影響評価における調査・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、法制定時に、環境基本法(平成 5 年法律第 91 号)の環境保全施策の対象を調査・予測・評価できるよう見直しを行っている。

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、法の調査・予測・評価対象となっていない要素を調査・予測・評価項目に組み入れている事例もみられる。

調査・予測・評価項目の追加は、事業種に応じた工夫や地域固有の取組による対応が既になされており、法制度で一律に対応することは避けるべきであること、法における評価項目の対象として、地域のもつ歴史的・文化的項目の追加の是非については、調査・予測・評価項目は環境基本法の射程範囲内に位置付けるべきであることから、条例等で既に措置されている項目については、個別の事業法や規制法等で対応すべきである。

(2) 生物多様性の保全に関する技術

本年、名古屋市で第 10 回生物多様性条約締約国会議が開催され、生物多様性の保全に関する動向に関心が高まっている中、生物多様性オフセット(¹開発事業により引き起こされる生

¹ 「ビジネスと生物多様性オフセットプログラム」(The Business and Biodiversity Offset Program) による定義

物多様性に対する悪影響を、それを低減するのに適切な措置を実施した後、それでもなお残存する悪影響を対象とした代償行為により得られる定量可能な保全の効果)等の生物多様性の保全に関する新たな技術動向について整理が必要である。

生物多様性オフセットは、生物多様性の損失を最小限にする手段の一つとして有効な一面もある。まずは、国内外の事例の蓄積が必要であり、基本的事項の検討の場において具体的に議論すべきである。

9. 環境影響評価における審査の透明性確保について

環境省における現在の審査のプロセスでは、環境大臣の意見提出のある対象事業のうち、特に専門的な知見が必要となる案件に関して、外部の有識者の知見を得ながら必要な調査・検討を行い、その結果も踏まえて審査を行っている。

また、条例を制定している全ての都道府県・政令指定都市では、有識者からなる審査会を設けており、意見提出に際して有識者の知見の活用が図られている。

この他に、法対象事業の環境影響評価において有識者の知見を活用している例として、発電所事業の環境影響評価においては有識者による顧問会への意見聴取や、都市計画の環境影響評価においては審議会における議論が実施されている。

環境大臣が意見提出に当たって常設の審査会を設けることについては、以上のとおり手続の重複の可能性があること等から、不要である。ただし、環境大臣意見の形成過程において透明性や社会的な理解を高める観点から、有識者の意見をより適格に踏まえることが望ましいと考えられることから、その具体的な方法について検討することが必要である。

10. 今後の課題

(1) 戦略的環境影響評価

生物多様性基本法において、国は、事業に関する計画の立案段階等での生物多様性に係る環境影響評価を推進することとされている。このため、将来的には、今後の社会状況の変化を踏まえた上で、生物多様性に影響を及ぼすおそれのある事業について適切な環境配慮の更なる推進を図っていく必要がある。また、個別の事業における環境影響評価では対応できない広域的複合的影響への配慮をSEAにおいて行うことや、事業者が利用可能な生物多様性情報等を踏まえてSEAの実施の必要性を判断するような仕組みについても検討する必要がある。

さらに、環境基本法第19条にもあるとおり、国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策の策定及び実施に当たって、環境の保全について配慮することが必要である。将来的には、今後の社会状況の変化を踏まえた上で、諸外国等で実施されている個別の事業の計画・実施に枠組みを与えることになる上位の計画や政策の検討段階を対象とした環境配慮の枠組みを、我が国のSEAとして導入することについても検討する必要がある。

(2) 環境影響評価に関する情報の整備

生物多様性の保全のためには、自然環境に関する基礎的情報については現状では質及び量が必ずしも十分ではなく、その整備強化が求められている。第三次生物多様性国家戦略(平成19年11月閣議決定)においても、生物多様性を保全するうえで重要な動植物種の分布等に関する調査等、施策ニーズに応じた的確な情報の収集整備・提供を行うことが必要であるとされている。

今後、自然環境に関する基礎的情報の更なる整備強化を図るとともに、我が国の環境影響評価制度においても、全国的観点から整備された生物多様性情報システム等の自然環境情報に加え、例えば電子化された環境影響評価図書や、事後調査報告書に含まれる環境情報を国においてデータベースとして収集し、他の事業者、地方公共団体や地域住民が、SEAや事後調査を含む事業の実施段階における環境影響評価の実施に当たって当該情報を利用できるような仕組みを検討すべきである。

(3) 環境影響評価手続に係る不服申立・争訟手続

環境影響評価制度において不服申立や争訟の手続を構築することについて検討すべきであるという意見がある。具体的には、環境影響評価手続において環境保全上の見地からの意見を提出した者に法律上の利益があるという整理に立ち、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救済手続を設けるべきではないかという考え方や、団体訴訟の導入により争訟手段を確保すべきではないかという考え方がある。

国際的には、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」(オース条約)の制定により環境という公益を保護するための司法手続へのアクセスの保障が進んでいること等を踏まえれば、環境影響評価手続における争訟手続の取扱いについても検討を進める余地がある。

しかし、これらを、環境影響評価法という個別法において取り扱うべきかどうかについては、法の体系の観点からも慎重な検討が必要である。また、個別法で取り扱うとしても、提出した意見の扱われ方に不服があるだけでなく具体的損害の立証を必要とするかどうか等、検討すべき数多くの課題が指摘されている。加えて、環境影響評価法に、争訟手続の特例を設けた場合には、都市計画法(昭和43年法律第100号)のような類似の制度への影響が生じることを懸念する意見や、事業の円滑な実施の妨げとなることを危惧する意見がある。

このように、環境影響評価手続に係る不服申立・争訟手続については、上述の他制度との整合性等にも十分に留意し、長期的課題として検討していくことが必要である。