

今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）
風力発電事業に係る環境影響評価の在り方について（二次答申）

（案）

令和●年●月

中央環境審議会

目次

I.	はじめに	1
II.	前回法改正事項の点検	3
1.	配慮書手続の在り方	3
2.	報告書手続の在り方	5
III.	環境配慮が確保された陸上風力発電事業の最大限の導入促進	6
1.	適切な立地環境への誘導による導入促進	7
2.	法対象規模を下回る事業に係る効果的かつ効率的な環境配慮の確保	7
3.	リプレース事業に係る環境影響評価手続の合理化	9
IV.	現行制度の課題等への対応	11
1.	環境影響評価図書の継続的な公表又は公開	11
2.	戦略的環境影響評価の実現	12
3.	累積的な環境影響への対応	13
4.	環境影響評価に係る技術の向上と環境情報基盤の充実化	13
5.	環境影響評価法の対象とすべき新たな事業に関する検討	14
6.	その他の課題等への対応	15
V.	おわりに	20

1. はじめに

環境影響評価法（平成 9 年法律第 81 号）は、1997 年に成立した後、その施行から 10 年以上が経過した中で把握された課題等に対応するため、中央環境審議会の答申を踏まえ、2011 年に改正され、2013 年に完全施行された。

改正法の附則において、「政府は、この法律の施行後十年を経過した場合において、この法律による改正後の環境影響評価法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」こととされており、改正法の施行から 10 年以上が経過したことから、当該附則に基づく見直しに向けた検討が必要な時期を迎えている。この点、2024 年 5 月に閣議決定された第六次環境基本計画においても、「環境影響評価法については、前回改正の完全施行から 10 年を経過したことを踏まえ、附則の規定に基づき、改正法の施行の状況について検討し、より適正な環境配慮を確保するための制度の在り方について総合的な検討を行う」こととされている。

こうした経緯を踏まえ、2024 年 10 月に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」の諮問がなされたところである。

また、我が国は、気候変動問題について、2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする 2050 年ネット・ゼロの目標の下で、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度から 46%削減し、さらに 50%の高みを目指して挑戦を続けることを宣言している。生物多様性分野においては、2022 年 12 月に採択された世界目標である昆明・モンテリオール生物多様性枠組を踏まえ、我が国においても 2050 年までに自然と共生する社会の実現を目指し、自然を回復軌道に乗せるため、生物多様性の損失を止め、反転させる 2030 年ネイチャーポジティブの目標を掲げている。

ネット・ゼロとネイチャーポジティブを達成するための統合的な取組が求められている状況において、自然環境の保全に支障をきたすことなく、適正な環境配慮と地域との共生を図りながら、再生可能エネルギーを最大限導入していくために、環境影響評価制度が果たす役割は極めて大きい。

こうした中、風力発電事業については、近年、環境影響評価手続の件数が増加傾向にあり、今後も更なる導入拡大が期待されていることから、2023 年 9 月に環境大臣から中央環境審議会に対し、「風力発電事業に係る環境影響評価の在り方について」の諮問がなされた。

その後、2024 年 3 月に、まずは、風力発電事業のうち、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律（平成 30 年法律第 89 号）

1 に基づき実施される洋上風力発電事業に係る環境配慮の在り方が一次答申として
2 取りまとめられた。この点、当該一次答申では、風力発電事業全体に係る環境影
3 響評価制度の在り方について結論を出すべく、陸上風力発電事業に関しても、立
4 地に応じ地域の環境特性を踏まえた、効果的かつ効率的な環境配慮の確保の仕組
5 みについて検討を進める必要性がある旨の指摘がなされている。

6 また、風力発電事業については、2020 年に内閣府特命担当大臣（規制改革）主
7 宰で開催された「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース」
8 からの指摘等を経て、2021 年に閣議決定された規制改革実施計画を踏まえ、第一
9 種事業の規模要件の引き上げがなされている。他方、陸上風力発電事業では、小
10 規模であっても、著しい環境影響が懸念されるものが存在することから、同規制
11 改革実施計画では、「効果的・効率的なアセスメントに係る制度的対応の在り方」
12 についても検討を進めていくことが必要とされている。

13
14 以上のこれまでの経緯を踏まえ、「今後の環境影響評価制度の在り方について」
15 及び「風力発電事業に係る環境影響評価の在り方について」の両諮問に対する結
16 論を得るため、2024 年 11 月より、中央環境審議会 総合政策部会 「環境影響評価
17 制度小委員会」及び「風力発電に係る環境影響評価制度の在り方に関する小委員
18 会」における審議が進められた。本答申は、両小委員会における審議の結果を踏
19 まえ、陸上風力発電事業に係る環境影響評価制度を含む今後の環境影響評価制度
20 全体の在り方を示すものである。

21 以降では、「前回法改正事項の点検」「環境配慮が確保された陸上風力発電事業
22 の最大限の導入促進」「現行制度の課題等への対応」の 3 つのパートに沿って、必
23 要となる対応の方向性を整理した。

II. 前回法改正事項の点検

環境影響評価法は、その施行から 10 年が経過する中で把握された課題等に対応するため、2011 年に成立した環境影響評価法の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 27 号）により、事業計画の立案段階における早期の環境配慮の確保等を目的とする計画段階環境配慮書（以下「配慮書」という。）手続、工事中及び供用後における環境配慮の実効性と透明性の確保等を目的とする報告書手続の導入等が図られた。

本パートでは、前回法改正事項の中でも、特に重要な改正事項である配慮書手続及び報告書手続について、適正な環境配慮を確保する観点から点検を行った結果を提示する。

1. 配慮書手続の在り方

配慮書手続が導入されたことにより、事業計画の立案段階から、事業の位置・規模等に係る複数案を設定の上、地域の声を踏まえた環境配慮に係る検討が実施されるようになったこと等が確認されたことを踏まえると、配慮書手続は、今後も引き続き制度として維持していくことが適当であると考えられる。

その一方で、主に陸上風力発電事業において、配慮書手続段階では、事業実施想定区域を広く設定しておき、以降の手続の中で環境影響を回避・低減していくために事業実施区域を絞り込んでいく、いわゆる位置・規模のみなし複数案の設定が主流となっている。この点に関しては、

- ・環境影響を考慮し、地域の声を踏まえ、その後の手続において、広大な事業実施想定区域から適切に区域の絞り込みがなされているのであれば、効果的な環境配慮の確保に資する側面もあるのではないかな。

- ・より効果的に環境配慮を確保するため、位置・規模のみなし複数案ではなく、配慮書手続の趣旨にのっとり、厳格な位置・規模等の複数案を設定するべきではないか。位置・規模のみなし複数案は、配慮書手続段階で設定すべき複数案として認められないのではないかな。

- ・広大な事業実施想定区域が設定されることにより、場合によっては、地域とのコミュニケーションが十分に図られないこと、環境保全上重要な区域が含まれることにより地域の不信感につながることなどの課題が生じ得るのではないかな。

等の様々な意見があった。

1 今後は、これまでに蓄積された事例を詳細に分析の上、事業計画の立案段階に
2 おける環境配慮を確保し、地域との適切なコミュニケーションを促進していくこ
3 とを目的とする配慮書手続をより効果的に機能させる観点から、

4 ・配慮書手続段階において設定すべき適切な複数案の考え方や、適切な事業実
5 施想定区域の範囲の目安

6 ・あらかじめ国が、地域の意見も踏まえ、環境保全上配慮すべき重要な区域の
7 考え方を提示した上で、事業者において、事業実施想定区域を検討する際、当
8 該重要な区域を考慮するとともに、当該重要な区域が事業実施想定区域に含
9 まれる場合には、環境影響を回避・低減するための方針¹を早期に検討し、そ
10 の検討結果を配慮書に記載させることの必要性

11 等について、事業者の意見も聴きながら検討を進め、必要に応じ、関係法令等の
12 見直しや、ガイドラインの整備を進めていくことが重要である。加えて、事業計
13 画の立案段階における環境配慮を確保する観点から、事業者へ意見を発出する際
14 の国の審査において、適切な配慮書が作成されているかを確認していくことも重
15 要である。

16 また、配慮書手続の実施が任意となる第二種事業については、事業計画の立案
17 段階において、環境配慮の観点から適切な立地検討等がなされていない場合があ
18 るとの指摘がある。この点に関しては、

19 ・第二種事業のスクリーニングに当たり、発電所に係る事業では、電気事業法
20 （昭和 39 年法律第 170 号）に基づき、スクリーニング時に簡易な環境影響評
21 価の実施が必要とされているが、このような簡易な環境影響評価を実施する
22 段階や、その後の方法書手続段階において、事業者に対し、適切な立地検討を
23 求めていくための仕組み

24 ・後述するように、ゾーニングに係る他制度と、環境影響評価法に基づく環境
25 影響評価制度の連携を強化するなど、陸上風力発電事業に係る立地誘導を図
26 っていくための効果的な土地利用の在り方

27 等について、検討を進めていくことが重要であると考えられる。

¹ 環境影響を回避・低減するための方針については、生物種の生態や環境影響が生じ得る期間・時間帯等を踏まえて検討していくことが望ましい。

2. 報告書手続の在り方

報告書手続が導入されたことにより、事業着手後に講じられた事後調査、環境監視等（以下「事後調査等」という。）の内容、環境保全措置の効果等が公開され、環境配慮の実効性、透明性の確保に貢献していること等が確認されたことを踏まえると、報告書手続は、今後も引き続き制度として維持していくことが適当であると考えられる。

その一方で、発電所に係る事業については、電気事業法の特例により、報告書に対する国の関与が適用除外となっていることから、事後調査等の実施結果が国に集約されない状況となっている。

今後は、発電所に係る事業についても、国が報告書を取得することができる制度上の仕組みを構築し、事後調査等の実施結果を一元的に管理・分析することにより、後続事業全体に係る環境影響評価の最適化を図っていくことが期待される²。具体的には、事後調査等の実施結果の管理・分析を進め、科学的知見の充実に図ることにより、ガイドライン等の整備や、環境保全措置に係る技術開発、事後調査等の実施結果に応じた順応的な管理等を促進していくことが望まれる。この点、こうした環境影響評価の最適化を図っていくことは、調査に要する期間の短縮やコストの低減、環境影響に関する予見性の向上等にも資すると考えられるため、事業者のインセンティブにもつながり得ることが期待される。

なお、国が事後調査等の実施結果を管理・分析し、環境影響評価全体の最適化を図っていくに当たっては、併せてデータの標準化（事後調査等の手法、実施時期、頻度等）に係る考え方を整理することも必要である。また、過年度に環境省が策定したガイドライン³に沿って、事業者に対し、適切な時期に報告書を作成・公表するよう求めていくことも重要となる。

² 例えば、風力発電事業については、事後調査等の実施結果を分析していくことにより、バードストライクの発生が懸念される鳥類種や、地理的条件等に関する知見の蓄積が進み、環境影響評価における予測精度の向上や、環境保全措置の最適化等が図られていくことが期待される。

³ 環境省は、報告書の作成・公表等に関する基本的な考え方やその留意事項等を整理した「環境影響評価法における報告書の作成・公表等に関する考え方」を 2017 年に公表している。当該ガイドラインでは、報告書を作成する時期について、工事が完了した段階を基本としつつ、事業特性や状況に応じ、複数回にわたり報告書を作成・公表することが適当な場合もあることを明記している。

III. 環境配慮が確保された陸上風力発電事業の最大限の導入促進

前述のとおり、ネット・ゼロとネイチャーポジティブを達成するための統合的な取組が求められている状況において、再生可能エネルギーは、自然環境の保全に支障をきたすことなく、適正な環境配慮と地域との共生を図りながら、最大限の導入促進を図っていくことが必要である。

この点、陸上風力発電事業については、第六次エネルギー基本計画において、2030年度の目標として17.9GWの高い導入目標が掲げられており、今後も更なる導入促進が必要とされている一方で、地域によっては、陸上風力発電事業による環境影響等への懸念が高まっている状況にある。

陸上風力発電事業では、鳥類や景観への影響、騒音による環境影響等が懸念されることが多く、これらの環境影響の程度は、一般に、風車の立地場所や配置によるところが大きい。そのため、事業の実施による環境影響を回避・低減し、適正な環境配慮が確保された地域共生型の陸上風力発電事業を最大限導入していくためには、環境影響の懸念が小さいことが想定される立地環境へ、事業を誘導していく仕組みを構築することが重要となってくる。

こうした適切な立地環境への誘導を図っていくため、環境省において、小規模な事業も含め、立地環境によって想定される環境影響の程度に応じ、必要な環境影響評価手続を国が3段階に振り分けを行う制度案の検討が進められてきた。一方で、当該制度案の実現に当たっては、

- ・地域事情も考慮の上、必要な手続を3段階に区分する明確な基準・指標等を設定する上での技術的な課題⁴
- ・環境影響に係る予測の不確実性が大きいため、環境影響のおそれが大きくなると判定される案件が限定的となり、メリハリのある環境影響評価の実施につながらない可能性
- ・法と条例における適切な役割分担の考え方

等について、今後も更に検討を深めていくことが必要と考えられる。

このため、本パートでは、陸上風力発電事業の導入促進に当たって、適正な環境配慮を確保しつつ、地域との共生を図っていく上で、環境影響評価制度が果たすべき当面の役割等について提示する。

⁴ 明確な基準・指標等を設定できなかった場合、行政裁量の範囲が拡大することとなり、事業の予見可能性に影響を与えることが懸念される。

1. 適切な立地環境への誘導による導入促進

立地環境によって想定される環境影響の程度に応じ、必要な環境影響評価手続を国が３段階に振り分けを行う制度案を実現するためには、今後も更に検討を深めていくことが必要と言えるが、適正な環境配慮と地域との共生を図りながら、陸上風力発電事業を最大限導入促進していくためには、環境影響評価制度の枠組みに留まらず、事業の立地誘導を実現させる制度上の仕組みを早期に確立していくことが必要となる。そのため、まずは、同制度案の検討を進めてきた趣旨や、これまでの検討結果を十分に踏まえ、陸上風力発電の導入促進と、適正な環境配慮・地域共生を両立させる土地利用の在り方について、他の既存制度と環境影響評価制度の連携を図ることにより、迅速に検討を進めていくことが重要である。

具体的には、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法律第 117 号）に基づく促進区域制度を始めとしたゾーニングに係る他制度⁵と、環境影響評価法に基づく環境影響評価制度の連携を強化し、例えば、地域事情や地域の意見を踏まえたゾーニングによって、一定程度環境配慮が確保されているエリアで実施される事業については、必要となる環境影響評価手続の取扱いを柔軟に変更すること等により、効果的に立地誘導を進めていくことが期待される。また、あわせて、ゾーニングに必要な環境情報の整備や、地域事情等を踏まえた配慮事項の考え方を整理していくことも重要である。

加えて、事業計画の立案段階から、適切な立地環境への誘導を図っていくためには、現行制度における配慮書手続を有効に活用していくことも重要である。配慮書手続をより効果的に機能させるためには、前述のように、国が、環境保全上配慮すべき重要な区域の考え方を提示し、事業実施想定区域を検討する際、当該重要な区域を考慮するとともに、当該重要な区域が事業実施想定区域に含まれる場合には、環境影響を回避・低減するための方針を配慮書に記載させることが有効であると考えられる。その際、国が提示する環境保全上配慮すべき重要な区域の考え方については、社会状況等の変化に応じ、継続的に見直しを行い、時代に即した適正な環境配慮が確保されるよう努めていくことが重要である。

2. 法対象規模を下回る事業に係る効果的かつ効率的な環境配慮の確保

環境影響評価法において対象とされている事業は、その事業の規模、すなわち土地改変面積や出力（発電所の場合）と、環境影響の程度との間に正の相関関係

⁵ 現在、環境省では、地球温暖化対策の推進に関する法律に基づく促進区域制度に対する国の支援等を強化し、地域共生型・地域裨益型の再生可能エネルギーの導入をより一層推進していくための検討が進められているところである。

1 があり、事業の規模が小さい場合には、環境影響の程度も小さくなることが一般
2 的である。

3 一方で、風力発電事業については、事業そのものの特殊性として、風車（ブレー
4 ド・タワー）自体が環境影響の要因となっており、事業の規模（出力）の大小では
5 なく、風車を設置する場所の立地環境によって、環境影響の程度が大きく左右さ
6 れる。そのため、他の事業とは異なり、風力発電事業では、環境影響評価法の対象
7 規模未満（3.75 万 kW 未満）の事業であっても、立地環境によっては、環境影響の
8 程度が著しいものとなるおそれがあることが課題となっている。

9 こうした事業に係る環境配慮の確保に当たっては、地方公共団体の条例のみに
10 対応を委ねるのではなく、法に基づく環境影響評価手続を通し、国が積極的に関
11 与していくことが求められる。具体的な措置としては、例えば、法に基づく風力
12 発電事業に係る第二種事業の規模要件を引き下げ、3.75 万 kW を下回る事業に対
13 し、既に電気事業法に基づき実施されているような簡易な方法による環境影響評
14 価の実施を課し、スクリーニングを通じ、立地環境により、環境影響の程度が著
15 しいものとなるおそれがあるものを法に基づく環境影響評価手続の対象とするこ
16 とが想定される。

17 なお、新たに 3.75 万 kW を下回る陸上風力発電事業を法に基づくスクリーニン
18 グ対象とする場合には、これまでの第二種事業に係る既存のスクリーニング基準
19 とは異なり、

- 20 ・風力発電事業の特性を踏まえ、鳥類や景観への影響、騒音による環境影響が
21 著しいものとなるかどうかなど、立地環境に着目し、明確かつ適切にスクリ
22 ーニングするための新基準の整備と、スクリーニングに必要となる鳥類の生
23 息分布情報等に係る環境情報の整備・拡充
- 24 ・事業特性を踏まえた当該新基準に基づき、スクリーニングを実施するに当た
25 って必要となる簡易な環境影響評価の具体的な手法の検討

26 を進めていくことが必要であると考えられる。

27 加えて、法と条例の役割分担にも留意の上、第二種事業に係る事業規模の下限
28 値の設定に向けた検討を進めるとともに、第二種事業については、配慮書手続の
29 実施が任意になることを踏まえ、前述のように、早期に環境配慮の観点から適切
30 な立地検討がなされるための仕組みを検討していくことが重要である。

31 また、スクリーニングを通じて法に基づく環境影響評価手続が不要と判定され
32 た事業が、条例に基づく環境影響評価手続の対象となる場合には、法に基づく簡
33 易な環境影響評価の実施結果や、スクリーニングの判定理由を踏まえることによ
34 り、効果的に環境影響評価項目のスコーピングを図っていくことが期待される。

3. リプレース事業に係る環境影響評価手続の合理化

環境影響評価法の施行から四半世紀が経過し、同法の対象事業においても、リプレースの時期を迎える事業が出てきている。その中でも、手続の約9割を占める発電所に係る事業においては、近年リプレースの件数が増加傾向にあり、とりわけ2000年代以降に導入が加速化した風力発電事業については、約20年程度で設備の更新時期を迎えると言われていることから、今後、リプレース事業の件数が増加していくことが予想されている。この点、リプレース前の風力発電所は、風況の良い地域に立地していることが多いことから、風力発電事業に係るリプレースを円滑に進めていくことは、再生可能エネルギーの主力電源化に資するものと考えられる。

他方、現行制度では、リプレース事業について新設と同様の環境影響評価手続の実施を求めており、当該手続の実施に長期の時間を要していることが課題となっている。そのため、リプレース事業の実施に当たっては、その事業特性も踏まえ、環境影響評価手続の合理化を図っていくことが重要である。

風力発電事業に係るリプレース事業の一般的な特性としては、あらかじめ事業実施区域や事業規模（発電所全体の出力）が特定されていることが挙げられる。これを踏まえると、既設の発電所から、事業実施区域や事業規模等に大きな変更がないリプレース事業であって、既設事業に係る適正な環境配慮の確保のための取組が行われていると判断されるものについては、事業計画の立案段階において、区域や規模等に関して既存文献等の情報を基に検討を行うこととしている配慮書手続を改めて課す必要性は乏しく、配慮書手続は適用除外とすることが合理的であると考えられる。その際、リプレース事業に係る配慮書手続を適用除外とすることについては、風力発電事業以外の他の事業種においてもそれぞれの事業特性を考慮⁶し、対象となり得る制度とすることが適当であると言える。

一方で、配慮書手続は、地域住民等が事業の存在について早期の段階で知ることができる意義も存在する。これを踏まえると、事業者は、配慮書の作成に代わり、簡潔な事業の概要を作成し、その内容を国に届け出るとともに、当該概要を公表するような仕組みを設けることが必要であると考えられる。

なお、リプレース事業に係る配慮書手続の適用除外に当たっては、地域とのコミュニケーションの機会が減少すること、現に環境への影響が懸念される地域に立地する既設の発電所があること、リプレース後は風車の大型化が見込まれること等について留意する必要がある。この点、リプレース事業であっても、早期段

⁶ 例えば、電力分野における技術革新の最新の動向にも留意し、対象とする要件を具体的に検討する必要があると考えられる。

1 階から適正な環境配慮を確保する観点からは、事業者に対し、当該概要において、
2 既設事業による環境影響も踏まえ、リブレース事業に係る環境保全措置の方針を
3 記載させるとともに、既設事業に対する地域の受け止め等も踏まえ、必要に応じ、
4 当該概要に対し、国が意見を述べることができる仕組みを設けることが適当であ
5 ると言える。加えて、事業者においては、配慮書手続が適用除外となった場合で
6 あっても、事業概要の内容を広く周知の上、以降の手続⁷において、丁寧に地域の
7 意見を聴き、風車の大型化に伴って鳥類や景観等への影響が増大する可能性があ
8 ることも念頭に、環境影響を回避・低減していくための十全な環境保全措置を講
9 じていくことが求められる。

10 また、リブレース事業に係る環境影響評価を実施する際には、既設の発電所が
11 設置された後の周囲の環境状況に留意しつつ、

- 12 ・既設の発電所に係る事後調査等の結果を効果的に活用すること
- 13 ・リブレースに当たって考慮すべき環境影響を、設備等を更新した際に追加的
14 に生じるものに限定すること

15 により、幅広い項目を対象に、スコーピングを図ることが可能であると考えられ
16 る。

17 その一方で、現状では、過年度に環境省が策定した、リブレース事業の環境影響
18 評価の合理化に係るガイドライン⁸が十分に活用されず、期待されたようなスコー
19 ピングが図られていないとの指摘がある。今後は、これまでに実施された環境影
20 響評価の実績等を詳細に分析の上、より効果的かつ効率的な環境影響評価が実施
21 されるよう、ガイドラインの見直しも視野に、リブレース事業の特性を考慮した
22 スコーピングに係る技術的な考え方の整理を進めていくことが求められる。

⁷ 配慮書手続が実施される段階では、リブレース事業であっても、風車の機種、基数及び配置が決定されていない場合が多く、具体的な環境保全措置の検討は、環境影響評価準備書手続の段階に実施されることが一般的となっている。

⁸ 環境省は、風力発電事業に係るリブレース事業を対象とし、事業者が環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を検討する際に参考となるよう、その考え方や具体的な調査、予測及び評価の手法の例を整理した「風力発電所のリブレースに係る環境影響評価の合理化に関するガイドライン」を2020年に公表している。

IV. 現行制度の課題等への対応

環境影響評価法の前回改正以降、2011年に法対象事業となった風力発電事業を中心に、環境影響評価制度の実績は、着実に積み重ねられてきた。また、前回改正から10年が経過する中において、気候変動対策及び生物多様性保全等を始めとする環境政策上の重要課題は、より一層多様化、複雑化しており、環境影響評価制度を取り巻く周囲の社会状況も大きく変化している。

本パートでは、制度の実績が積み重ねられ、社会状況が大きく変化する中において明らかとなってきた、現行の環境影響評価制度が抱える課題とその対応の方向性について提示する。

1. 環境影響評価図書の継続的な公表又は公開

環境影響評価法に基づき作成される各環境影響評価図書は、地域の環境情報、環境影響評価の結果、その結果必要とされた環境保全措置の内容等が集約された文書であり、当該図書が継続的に広く公表又は公開されることにより、

- ・後続事業の環境影響評価が効果的かつ効率的に実施され、累積的な環境影響を評価する上でも有用であるなど、事業全体の環境負荷の低減や環境保全措置の最適化につながることで
- ・透明性が高まることにより、事業に対する地域やステークホルダーの理解醸成が図られること

などの様々な公益が見込まれる。

こうした背景を踏まえ、環境省は、事業者の同意が得られた環境影響評価図書について、法に基づく縦覧又は公表期間の終了後も継続して閲覧ができるよう、運用上の取組として当該図書の公開を行っているが、事業者の同意を得て公開に至っている図書が少ないことが課題となっている⁹。

今後は、こうした運用上の取組に留まらず、環境影響評価図書が科学的視点に立脚し作成された成果物である点も考慮の上¹⁰、様々な公益に資するよう、制度的に当該図書を継続的に公表又は公開する仕組みについて検討を進めていくべきで

⁹ 2024年10月までに環境影響評価手続が実施された882件の事業のうち、図書を継続公開している事業は92件のみにとどまっている（風力発電事業については、563件のうち58件の事業に係る図書が継続公開されている。）。

¹⁰ 近年、研究成果の共有・公開を進め、研究の加速化や新たな知識の創造等を促す取組であるオープンサイエンスの推進が図られている。

ある。なお、図書の継続的な公表又は公開に係る制度設計に当たっては、著作権法（昭和 45 年法律第 48 号）に基づき事業者が当該図書に係る公衆送信権（著作権者以外の公衆送信行為を規制する権利）を有する点に留意し、図書の公表又は公開主体、内容を公表又は公開する対象範囲、公表又は公開する期間等を検討していくことが望ましい。

また、事業者によって作成される図書の中には、専門用語が多く一般の方にとって難解なものや、必ずしも科学的とは言えないものが含まれているとの指摘がある。環境影響評価の手段中や、その後の継続公表又は公開中において、図書を通じて関係者との適切なコミュニケーションが促進されるよう、科学的かつ分かりやすい図書の作成を推進していく取組が求められる。

2. 戦略的環境影響評価の実現

個別事業の計画・実施に枠組みを与える上位の計画や政策の検討段階を対象とした戦略的環境影響評価は、早期の効果的な環境配慮の確保や、地域における適切なコミュニケーションの推進等に資するものとして、諸外国において導入が進められている。

我が国では、これまでに、戦略的環境影響評価の趣旨に資するものとして、

- ・ 個別の事業計画の立案段階における環境配慮を推進するための配慮書手続の導入
- ・ 地球温暖化対策の推進に関する法律に基づき、市町村等が、国や都道府県の環境配慮基準を踏まえつつ、協議会における合意形成を図りながら、促進区域を設定すること等により、地域と共生し、環境配慮が確保された再生可能エネルギーの導入拡大を促進する制度の導入
- ・ 早期段階から環境配慮を図るため、領海及び排他的経済水域における洋上風力発電事業の区域指定に当たり、あらかじめ環境省が海洋環境調査を実施する制度の検討

等の取組が進められてきたが、十全な戦略的環境影響評価制度の実現には至っていない。

今後は、まず、環境影響評価に係る手続件数が多く、今後も更なる導入拡大が期待される陸上風力発電事業を対象に、前述のように、地球温暖化対策の推進に関する法律に基づく促進区域制度を始めとしたゾーニングに係る制度と、環境影響評価法に基づく環境影響評価制度の連携を強化すること等により、我が国における戦略的環境影響評価の実現を目指していくことが望ましい。

その他の事業についても、引き続き、個別事業の上位の計画や政策の検討段階を対象とする戦略的環境影響評価の実現に向けた検討を進めていくことが重要である。

3. 累積的な環境影響への対応

複数の事業が集中的に実施されているような地域では、累積的な環境影響が強く懸念される。とりわけ風力発電事業については、ネット・ゼロの実現に向け、更なる導入拡大が必要とされる状況において、鳥類や景観等に係る累積的な環境影響への懸念に適切に対応していくことが求められる。

今後は、諸外国における参考事例等を整理の上、我が国における累積的な環境影響評価に係る技術的な考え方、累積的な環境影響の責任分担の考え方等について検討を行っていくことが必要である。

加えて、複数の事業による環境影響が累積することにより、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある場合には、地域特性や事業特性も踏まえ、特定の区域内で実施される事業数を適切に設定するなど、ゾーニングに係る制度を効果的に活用していくことについても、検討を進めることが望まれる。また、近傍で実施される他の事業に係る環境影響を事業者自身が把握するためには、前述のとおり、制度的に環境影響評価図書の継続公開を進めていくことが効果的であると言える。

4. 環境影響評価に係る技術の向上と環境情報基盤の充実化

前述のように、気候変動対策及び生物多様性保全等を始めとする環境政策上の重要課題が多様化、複雑化し、社会状況も大きく変化している中において、引き続き適正な環境配慮を確保していくためには、時代に即した技術を活用した適切かつ効果的な環境影響評価を推進していくことが重要である。今後も、海外の先進事例を含む科学的知見の収集・整理に努め、必要なガイドライン等の整備を進めるとともに、環境影響評価に係る技術的な人材育成を推進していくことが求められる。

また、ネイチャーポジティブの実現に向け、生物多様性保全の重要性が高まっている状況に鑑み、生態系への影響評価に係る技術的な手法や考え方、生物多様

性オフセット¹¹に係る技術動向等についても、情報の整理や検討を進めていくことが必要である。加えて、気候変動による地球環境の変化が懸念され、また、これにより様々な検討の前提となる背景情報が変化し得る状況にあることを踏まえ、環境影響評価において、気候変動を踏まえた予測・評価の考え方や、気候変動への適応をどのように考慮していくかについても、技術的な検討の実施が望まれる。

また、環境省は、国民、地方公共団体の職員、事業者等が、地域特性を把握するために必要となる自然環境や社会環境の情報を地図上で閲覧することができる地理情報システム（GIS）として、環境アセスメントデータベース（EADAS）の整備・運用を進めてきた。引き続き、こうした環境情報基盤の充実化に取り組み、効果的な環境影響評価の実施、適正な立地環境への誘導による再生可能エネルギーの導入拡大につなげていくことが重要である。

5. 環境影響評価法の対象とすべき新たな事業に関する検討

海洋における新たな海底資源の採掘事業等を始め、将来的にその実施が見込まれる大規模な新規事業については、環境影響評価法の対象とすべきか否かに関し、迅速に検討が実施できるよう、あらかじめ事業の動向を注視し、科学的知見の収集を図っていくことが必要である。

また、二酸化炭素の回収・貯留に係る事業（以下「CCS 事業」という。）については、先般、二酸化炭素の貯留事業に関する法律（令和 6 年法律第 38 号）が成立し、本格的に事業化が進められていく状況にある。同法による規制措置や合意形成手続¹²に加え、CCS 事業を環境影響評価法の対象とする必要があるか否かについては、今後の事業の動向を注視し、CCS 事業の実施による環境影響の知見を収集の上、検討を深めていくことが望ましい。

なお、既に環境影響評価法の対象となっている発電所に二酸化炭素の分離・回収設備が導入される場合の取扱いについても、併せて考え方の整理を進めていくことが重要である。

¹¹ 生物多様性オフセットとは、事業の実施に当たって損なわれる環境を評価の上、それに見合う環境の価値を新たに創出する代償措置を指し、諸外国において検討や導入が進められてきている。

¹² 同法では、貯留した二酸化炭素が、貯留層から一般環境中に漏出することを防止するため、事業の許可や事業実施計画の認可、事業実施中のモニタリングの義務付けなどの規制措置が設けられている。また、許可の際には、利害関係者による意見提出や地方公共団体への協議規定といった合意形成手続も設けられている。特に、海域の底生生物は、二酸化炭素による影響に対し特に脆弱であることから、海域で実施する事業については、事業者が申請の際に周辺環境への影響の事前評価を行い、環境大臣もそれを確認することとしている。

6. その他の課題等への対応

(1) 国と地方公共団体における情報交流の推進

これまでに、我が国では、国と地方公共団体の適切な役割分担の下、法と条例が一体となり、体系的に環境影響評価制度の運用が進められ、適正な環境配慮の確保がなされてきた。引き続き、今後も国と各地方公共団体の審査関係者との情報交流の推進を図り、効果的に環境影響評価制度を運用していくことが望ましい。

また、各地方公共団体において、環境影響評価に係る効果的かつ効率的な審査が進められるよう、国から各地方公共団体の審査関係者に対し、スコーピングを始めとする技術的な考え方や、各分野の専門家等に係る情報等を提供していくことも重要であると言える。

(2) スコーピングの強化による環境影響評価の合理化

環境影響評価の実施に当たっては、立地特性や事業特性に応じ、環境影響の懸念がある項目を、調査、予測及び評価の対象とする必要があるが、事業における環境配慮に必ずしも結びつかない幅広い項目が環境影響評価の対象とされ、適切なスコーピングがなされていない事例が散見される。こうした課題の背景としては、

- ・意見聴取手続の際、調査手法等について意見を述べる立場の関係者から、環境影響評価の目的を超えた様々な調査の実施が求められる場合があること
- ・事業者としては、手続の手戻りを防止する観点から、幅広い項目について網羅的に調査を進めておきたい意向があること

等が挙げられる。

今後は、これまで蓄積されてきた知見や事例等を踏まえ、立地特性や事業特性に応じ、適切な環境影響評価項目の絞り込みがなされるような方策について、技術的な観点から検討を進めていくことが望ましい¹³。この点、具体的には、前述のように、特に環境影響評価項目の絞り込みが可能であると考えられるリプレース事業について、より一層のスコーピングの強化を図っていくことが期待される。

¹³ 例えば、環境影響の懸念が小さい一方で、当該懸念が無いことを説明することが技術的に困難であるような項目については、事前の調査対象とせず、事後調査等の実施対象と整理し、あらかじめ、事業の実施後、実際に影響が確認された場合に講ずるべき環境保全措置の考え方を整理しておき、順応的に対応していくことも有効であると考えられる。

(3) 小規模事業に係る簡易な環境影響評価の推進

法や条例に基づく環境影響評価の対象とならない小規模な事業の実施に当たっても、簡易な方法により自主的な環境影響評価を実施し、適正な環境配慮の確保を図っていくことが望ましい。これまでに、環境省において、例えば、条例の対象とならない小規模な太陽光発電を対象に、事業者に対して自主的な環境配慮を促すためのガイドライン¹⁴が策定されている。今後も、事業者に対し、こうした自主的な簡易な方法による環境影響評価の実施を促していく取組を進めていくことが適当である。

(4) 環境影響評価に係る事業の「一連性」の考え方の周知

一部の事業において、環境影響評価手続の対象となる規模要件を下回るよう、恣意的に一の事業を分割することにより、いわゆる「アセス逃れ」を図っている場合があるとの指摘がある。こうした指摘にも対応する観点から、とりわけ事業形態や土地利用、構造等の多様化が進んでいる風力発電事業及び太陽光発電事業について、対象規模要件を上回る場合には、適正に環境影響評価手続が課せられるよう、環境省と経済産業省において、環境影響評価における事業の「一連性」の考え方に係る通知が2021年に発出¹⁵されているところである。

引き続き、当該通知の内容を広く周知の上、規模要件を上回る「一連性」のある事業に対し、適正に手続が課せられるよう取り組んでいくことが必要である。

(5) 長期的な手続未着手案件への対応

環境影響評価手続が実施されている事業の中には、長期的にその後の手続が進められていないものが一部存在しており、地域の不信感につながっている場合があるとの指摘がある。今後は、こうした指摘への対応についても、考え方の整理を進めていくことが望ましい。

¹⁴ 環境省は、環境影響評価法や環境影響評価条例の対象にならない規模の太陽光発電について、適切に環境配慮が講じられ、環境と調和した形で事業の実施が確保されることを目的とし、「太陽光発電の環境配慮ガイドライン」を2020年に公表している。

¹⁵ 環境省及び経済産業省は、環境影響評価手続の要否に係る判断が適正に実施されるよう、「太陽電池発電所・風力発電所に係る環境影響評価法及び電気事業法に基づく環境影響評価における事業の一連性の考え方について」を2021年に公表している。

(6) 手続途中段階の風車の機種変更

風力発電事業に係る環境影響評価手続については、環境影響評価準備書から環境影響評価書に至る段階等において、購入予定であった風車の機種が生産中止となり、より大型の機種を使用することとなった結果、風車間の離隔距離が増加することがあるなど、他律的な事由により風車の配置や一基当たりの出力が大きく変更される場合がある。このような場合、これまでに実施した意見聴取手続等の効果が薄れてしまうことや、当該変更について関係者からの理解が得られなくなることが懸念される。

こうした課題に対応するためには、事業者に対し、あらかじめ風車の機種や配置が変更され得ることを前提とした調査、予測及び評価を実施しておくことを求めるなど、運用上柔軟に対応することも含め、適切な環境影響評価がなされる方策を検討する必要があると考えられる。

(7) 発電設備等を撤去又は廃棄する際の環境影響評価

再生可能エネルギー発電設備については、不適切な管理状態にあるものも一部存在することから、将来の廃棄等に対する地域の懸念が高まっている状況にある¹⁶。あらかじめ事業の実施前に、発電設備等の撤去又は廃棄が予定されている場合には、現行制度の下、環境影響評価の実施に当たり、発電設備の撤去又は廃棄する際の影響要因の整理が必要であると考えられる¹⁷。

(8) 環境影響評価書に基づく事業の許認可等を行った際の審査結果の理由の公表

環境影響評価法においては、事業の実施に当たり、環境配慮に係る実効性を担保する観点から、他の法律に基づく事業の許認可等が行われる際、環境影響評価書の内容に基づく審査が行われる仕組みが設けられている。

¹⁶ 第五次循環型社会形成推進基本計画（2024年8月閣議決定）において、「2030年代後半以降に排出量が顕著に増加すると想定される太陽光発電設備については、リユースやリサイクルを促進・円滑化するために、義務的リサイクル制度の活用を含め引渡し及び引取りが確実に実施されるための新たな仕組みの構築に向けて検討を進めていく。また、風力発電設備については、発電事業者によって確実に撤去されるための方法やリサイクル技術の開発等の必要な取組を検討する。」とされている。

¹⁷ 環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項（平成9年環境庁告示第87号）において、環境影響評価の項目の選定に当たっては、「対象事業の実施後、当該対象事業の目的に含まれる工作物の撤去若しくは廃棄が行われることが予定されている場合には、これらの撤去又は廃棄に係る影響要因が整理されるものとする」とされている。

この点、行政機関は、事業の許認可等を行った際には、環境影響評価書の内容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がある。一方で、環境影響評価書に基づく審査結果の理由を公表する仕組みを設けることについては、

- ・他制度において類似の事例が少ないこと
- ・環境影響評価法ではなく他の個別の法律において検討すべきとの考え方もあること

等の留意点が存在する。今後、当該仕組みに関する検討を実施する場合には、こうした留意点があることも踏まえ、関係省庁等とも慎重に調整を進める必要があると考えられる。

(9) 公聴会の開催

環境影響評価法に基づく一般意見聴取の実施に当たっては、事業者は、書面により意見を受け付けることとされている。こうした意見聴取の活発化を図る観点から、各地方公共団体の条例では、公聴会の開催に関する規定が設けられていることが一般的である¹⁸。

この点、2010年に取りまとめられた中央環境審議会の答申において、公聴会の開催に関し、法での新たな義務付けは不要であるとの結論が示されているが、地域との適切なコミュニケーションを更に促進する観点から、公聴会の開催を法に規定する必要があるか否かについて、各地方公共団体の意見も聴き、再度検討を進めることも考えられる。

(10) 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、不服申立や争訟手続を構築することについて検討すべきとの意見がある。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

¹⁸ 都道府県及び政令で定める市（事業者に対して直接意見を述べるができる市として、政令で定められた市を指す。）の条例において、計 68 団体のうち 60 団体において公聴会の実施に関する規定設けられており、そのうち 51 団体では、法対象事業もその適用対象としている（2023 年 3 月時点）。

方である。

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」（オーフス条約）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。

一方で、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、法体系の観点からも慎重な検討が必要である。また、環境影響評価法に不服申立・争訟手続に係る特例を設けた場合には、他制度への影響が生じることを懸念する意見や、事業の実施の妨げとなることを危惧する意見がある。

環境影響評価手続に係る不服申立・争訟手続については、こうした課題等にも十分に留意し、今後の課題として検討していくことが必要である。

(11) 迅速な復旧・復興と環境配慮の確保の両立

2011 年の東日本大震災の発災時には、

- ・環境影響評価法に基づく環境影響評価手続が適用除外¹⁹となった発電設備設置事業、土地区画整理事業の実施に当たり、政府による指導や技術的助言に基づき、自主的な環境影響評価が実施され、
- ・東日本大震災復興特別区域法（平成 23 年法律第 122 号）に基づき、復興整備計画に位置付けられた土地区画整理事業、鉄道施設復旧事業の実施に当たり、環境影響評価手続の合理化が図られた²⁰。

こうした東日本大震災の際の対応も参考とし、今後大規模災害が発生した場合に備え、公共土木施設等の緊急的な災害復旧等を妨げないことを前提としつつ、迅速な復旧・復興と環境配慮の確保を両立させるための方策について、考え方の整理を進めておくことが望ましい。

¹⁹ 環境影響評価法においては、人命に直接関わり緊急に実施する必要がある災害復旧等に係る事業を対象として、法に基づく環境影響評価手続の適用除外規定が設けられている。

²⁰ 東日本大震災発災後に制定された東日本大震災復興特別区域法において、復興事業への迅速な着手と環境保全の両立を図る観点から、復興整備計画に位置付けられた土地区画整理事業、鉄道施設復旧事業については、環境影響評価法の特例が設けられ、環境影響評価法に基づく手続を全て適用除外とする代わりに、被災市町村等が特定環境影響評価を行い、その結果を特定環境影響評価書に取りまとめることとされた。具体的には、作成する図書を特定環境影響評価書のみとすることで、手続全体の簡略化を図るとともに、国民、地方公共団体、国による関与の機会を集約することで、審査期間の短縮が図られた。

1 **V. おわりに**

2 以上、本答申では、陸上風力発電事業に係る環境影響評価制度を含む環境影響
3 評価制度全体の在り方について、当審議会の考えを提示する。

4 本答申において提示した対応事項については、環境影響評価図書の継続公開を
5 始め、直ちに制度的な措置を講ずべき事項から、中長期的な検討を要する事項ま
6 で、様々な性質のものが含まれている。本答申を踏まえ、より一層効果的な環境
7 影響評価制度の実現が図られるよう、環境省において、各対応事項について、順
8 次速やかに対応が進められることを期待したい。

9 加えて、今後は、継続的に、本答申で提示した対応事項のフォローアップの結果
10 を当審議会に報告するとともに、社会状況等の変化を踏まえ、随時新たな課題へ
11 の対応を迅速に図っていくことが求められる旨、付言する。