

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

環境影響評価法の改正における評価と今後の課題

| | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------|
| 著者 | 田中 充 |
| 出版者 | 法政大学社会学部学会 |
| 雑誌名 | 社会志林 |
| 巻 | 60 |
| 号 | 1 |
| ページ | 35-58 |
| 発行年 | 2013-07 |
| URL | http://hdl.handle.net/10114/8178 |

環境影響評価法の改正における評価と今後の課題

田 中 充

1. はじめに

環境アセスメント¹⁾(EIA: Environmental Impact Assessment, 本稿では「環境アセス」と略記することもある)は、1969(昭和44)年に米国の国家環境政策法(NEPA: National Environmental Policy Act)において世界で初めて制度化され、以来各国で導入が進んできた。日本では、1972(昭和47)年に国の公共事業に対する環境影響評価²⁾の手続が導入されたことを端緒とし、その後1980年代には閣議決定要綱に基づく制度の運用が開始された。そして、1993年の環境基本法の制定により、同法20条に環境アセスメント制度の根拠³⁾が明記されたことを受けて、1997年「環境影響評価法」として法制化され、本格的な制度の運用が始まった。環境影響評価法は、施行後10年の経過を経て見直しが行われ、2011年4月に新たな手続等を盛り込んだ改正環境影響評価法が成立し、2013年4月より全面施行されている。

そこで本稿では、こうした転換期を迎えた環境アセスメント制度に関し、環境政策における環境アセスメントの意義を検証するとともに、この間の制度形成の経緯を振り返り、運用が始まる改正環境影響評価法の主な論点とその評価、今後の課題について検討することを目的とする。

以下、第2節では環境アセスメントの意義と概念について、事業等の立案における環境配慮の調整、環境汚染等の未然防止の取組、住民等とのコミュニケーションの促進という三つの論点から分析する。続いて第3節では、わが国の環境アセスメント制度の進展の経緯と実績、また地方自治体における制度の運用状況について検討する。第4節では、今般の改正環境影響評価法について、改正のポイントである配慮書手続と報告書手続を中心に、改正制度の骨子と手続の流れ等の内容を検

¹⁾ 環境アセスメントに関し、本稿では「環境影響評価」と同義に使用する。文献等では、本文に述べるように環境アセスメントをより広義の意味でとらえ、環境影響評価については狭義の概念とし、主に事業アセスメントの意味で使用する場合がある。

²⁾ 1972年6月政府は「各種公共事業に係る環境保全対策について」を閣議了解し、公共事業に伴う環境汚染、自然破壊を未然に防止するための取組を導入した。

³⁾ 環境基本法第20条(環境影響評価の推進)は「国は、土地の形状の変更、工作物の新設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」と明記する。

討する。最後に第5節では、環境配慮の実現という観点に着目し、改正環境アセスメント制度の評価や到達点を総括するとともに、残された課題について検討し、まとめとする。

2. 環境アセスメントの意義と概念

環境アセスメントとは、活発な社会経済活動が行われる中で、良好な環境保全の実現⁴⁾を図るために、開発事業や計画等（以下「事業等」という）の立案及び決定に際し、あらかじめ実現可能な複数の案を環境面から調査・予測・評価を行い、また住民等からの意見等も聴取して、それらを検討することを通じて、事業等の内容に環境配慮を盛り込む政策手段の一つである。

環境アセスメントには、望ましい環境像の実現を目指す環境政策において大きく三つの意義が認められる。第一は、環境アセスメントは、地域特性を考慮しつつ事業等において環境配慮をきめ細かく調整（ファインチューニング）する対策手法という側面⁵⁾である。事業等を取り巻く社会状況や地域特性、また事業等に内在する目的や特徴にあわせて、排出規制の排出基準のような、いわば一律的な環境保全措置に止まるのではなく、事業等の特質等を踏まえ、より高次のレベルの環境保全を実現しようとする意義を持つ仕組みである。

第二に、時間軸でみた場合に、環境アセスメントは事業等の立案及び決定に際し、その事前に行う検討手続であり、事業等の実施にあたって、あらかじめ環境保全のための措置を実施するという側面である。地域開発や産業立地に伴い深刻な産業公害や自然破壊が発生し、その事業実施後の事後対応では、被害はより拡大してその回復費用も甚大なものになるという過去の経験⁶⁾に鑑みて、事前に事業等が及ぼす環境面への影響を評価し、その結果を踏まえて必要な措置を実施することにより、実効ある形で環境保全を実現しようという狙いである。

第三点として、住民等との情報交流やコミュニケーションの促進の要素である。環境アセスメントが果たす役割には、事業等の立案及び決定に伴い地域住民への情報公開と説明責任を確保し、その計画の立案や策定の過程の透明性を高める機能が挙げられる。特に、公共事業の効果や効率性に対する住民等の不信が広がる中で、行政の政策立案過程に住民等が参加し、相互の情報交流とコミュニケーションを通じて意思形成する参加型行政への要求は高まっている。事業等の検討の早期段階から関連情報を公開し、住民等の意見を聴取し応答することを通じて、政策過程の透明性を確保しようとする取組は、住民対応の観点からも意義が認められる。実際、今回の改正環境影響評価法

⁴⁾ 環境アセスメント制度の目的を、持続可能な社会の実現に向けた手段の一つとしてより高次の政策理念でとらえる例もみられるが、本稿では環境基本法の規定による「事業に係る環境の保全について適正に配慮する」という政策目的に沿って制度化された政策手段として位置づける。

⁵⁾ 北村喜宣（2011）pp.294-295にも同様の問題関心が述べられている。

⁶⁾ わが国で最初の環境影響評価の手続である1972年の政府の「各種公共事業に係る環境保全対策について」の閣議了解は、1960年代に発生した深刻な大気汚染や水質汚濁等の産業公害への対応を契機として導入されたものである。

では、こうした情報交流とコミュニケーションの促進の方向性については、計画段階配慮書手続や事後調査における報告書手続等として一層強化されたところである。

ところで、わが国の環境アセスメント制度の特徴の一つは、事業者中心の手続として構成されている点である。環境基本法第20条では、環境影響評価について「土地の形状の変更，工作物の新設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、「国が必要な措置を講ずる」と述べ、事業等を実施する者自らが、環境影響評価の一連の手続を行う主体である規定している。環境保全の内容の事業等への反映は、実施主体である事業者委ねられている。

また、「環境アセスメント」という用語に関しては、広義の概念で用いられる場合と、比較的狭く捉えて狭義の意味で使用される場合があり、留意しておく必要がある。本項の冒頭に述べた環境アセスメントの定義は、広義の概念に沿ったものであるが、これに対し、比較的限定的に捉える狭義の用語として、環境影響評価法の定義がそれに当たる。同法第2条では、環境基本法第20条の規定を踏まえて「環境影響評価」とは「事業（土地の形状の変更並びに工作物の新設及び増改築をいう。）の実施が環境に及ぼす影響について、環境の構成要素に係る項目ごとに調査，予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程において事業に係る環境保全の措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価すること」と定義している。この場合は、前者の広義の概念に対して、もっぱら土地の形状の変更等の開発事業を対象としていること、それらの事業の実施段階で行う手続であること、環境要素の項目ごとに評価を行い環境保全措置を検討すること、また（条文上では明文的には）住民意見の聴取は含まれていないこと等の点で、より限定された概念であることに注意が必要である。なお、字義的な解釈になるが、「事業の実施が環境に及ぼす影響」とは、一義的には「工事の実施段階で生じる環境への影響」をいうが、条文ではこの箇所において括弧書きで「当該事業の実施後の土地又は工作物において行われることが予定される事業活動その他の人の活動が当該事業の目的に含まれる場合には、これらの活動に伴って生ずる影響を含む。以下単に「環境影響」という」と補足しており、事業実施後の土地や工作物の、いわゆる供用段階の活動に伴う影響も含まれる旨が追記されている点について留意する必要がある。

これら二つの概念に関して、広義の意味で用いられる前者を「環境アセスメント」と呼び、狭義の意味の後者を「環境影響評価」と呼んで区別する場合もあるが、本稿ではこれらの用語はいずれも同義で使用している。

3. 環境アセスメント制度の成立と運用の実績

(1) 政府の制度化への取組

日本の環境アセスメント制度は、先述したように1972（昭和47）年に政府の閣議了解「各種公共事業に係る環境保全対策について」により、行政機関は所掌する公共事業について、あらかじめ

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い、その結果を踏まえ所要の措置を取る等の指導を行うものとされ、公共事業への環境影響評価手続が導入されたことが始まりである。ここでは、国の行政機関が所掌する公共事業を対象としていること、また「代替案の比較検討を含む調査研究を行い」と明記し、環境アセスメントの本質である複数の案の比較検討という趣旨を打ち出している点は注目される。

これを受けて、地方自治体では、次項に述べる環境影響評価条例の制定の動きが広がり、また政府でも法制化を目指した取組が始まった。政府は、先行した自治体における環境影響評価条例の制定の動きを考慮しつつ、「環境影響評価法案」を取りまとめ1981年に国会に上程した。しかし、環境アセスメント法制化により開発事業や大規模工事への影響を懸念する産業界からの反対が強く、継続審議を重ねたが審議未了のまま、1983年11月国会解散に伴い廃案となった。そこで、政府は1984年に法案をもとに「環境影響評価の実施について」を閣議決定して、これに基づく要綱⁷⁾を制定し、以後要綱に基づく制度（以下「閣議要綱アセス」という）を運用することとした。これにより、その後10数年間は、国レベルでは要綱に基づく環境アセスメントが実施されてきた。

1993年に施行された環境基本法では、第20条に「環境影響評価の推進」の規定が設けられた。また1994年策定の環境基本計画では、「環境影響評価制度の今後の在り方については、わ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。こうした経緯を経て、1997年3月政府は改めて「環境影響評価法案」を閣議決定し、国会へ提出した。法案は国会審議を経て同年6月に可決・成立し公布され、2年後の1999年6月から施行された。

同法附則第7条は「政府は、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」と定めている。これを受けて2009年より法の見直しに向けた検討が始まり、2011年4月に計画段階環境配慮書手続などを盛り込んだ「環境影響評価法の一部を改正する法律」が可決・成立し、今日に至っている。

国の環境アセス制度の実績として、10数年間の閣議要綱アセスに基づく実施件数は472件⁸⁾である。また、1999年の環境影響評価法の施行については、2012年3月末時点で手続が完了した案件は142件である。このうち45件は手続の途中から法制度の手続に乗り換えた案件であり、手続の最初から法制度に基づき実施されたものは97件である（表1参照）。法の施行実績を事業種ごとにみると、手続実施件数では、道路整備事業が56件と約4割を占めて最も多く、次いで発電所建設が41件、土地区画整理事業等の面整備事業が14件である。道路と発電所の両方で、法に基づく環境アセスメントの実施数の約7割を占めており、道路建設と発電所建設事業がわが国の環境アセスメント対

⁷⁾ 1984年8月政府は「環境影響評価の実施について」の閣議決定を行い、環境影響評価実施要綱を制定した。

⁸⁾ 環境省環境影響評価制度総合研究会（2009：9）。

表1 環境影響評価法に基づく制度の実施状況

2012年3月31日現在

| 区 分 | 道路 | 河川 | 鉄道 | 飛行場 | 発電所 | 処分場 | 埋立・干拓 | 面整備 | 合計 |
|--------|---------|-------|--------|-------|---------|-------|--------|--------|----------|
| 手続実施 | 77 (22) | 8 (0) | 16 (4) | 9 (0) | 56 (12) | 6 (1) | 15 (3) | 20 (9) | 203 (50) |
| 手続中 | 12 (0) | 2 (0) | 4 (1) | 1 (0) | 12 (0) | 2 (0) | 4 (0) | 2 (0) | 37 (1) |
| 手続終了 | 56 (21) | 5 (0) | 10 (3) | 7 (0) | 41 (12) | 4 (1) | 9 (2) | 14 (7) | 142 (45) |
| 手続中止 | 9 (1) | 1 (0) | 2 (0) | 1 (0) | 6 (0) | — | 2 (1) | 4 (2) | 24 (4) |
| 環境大臣意見 | 56 (21) | 5 (0) | 11 (3) | 7 (0) | 41 (12) | — | — | 14 (8) | 134 (44) |

注) () 内は途中から法に基づく手続に乗り換えた案件で内数。2つの事業が併合して実施されたものは合計では1件とした。

出典：環境影響評価情報支援ネットワーク「環境アセスメント事例統計情報」, <http://www.env.go.jp/policy/assess/3-3statistic/index.html> 2012/12/25 確認

象事業の相当数を占めることが分かる。

(2) 地方自治体の環境アセスメント制度の経緯と動向

わが国の環境アセスメント制度は、環境への影響が大きい大規模な事業を対象として全国統一的なルールで手続を進める国の制度と、法制度の対象に至らない中規模以下の事業や法制度では対象外となる事業種を対象として手続を運用する地方自治体の制度が、相互に補完しながら、総体として多様な種類と規模の事業に対し、環境配慮の取組を推進していることが特徴である。地方自治体では、こうした中で、地域の個性を生かした対象事業や評価項目の設定を行い、また地域の視点や地域環境づくりの方向性を事業者の取組に反映させる手続を設計して、制度を運用してきた経緯がある。

地方自治体の環境アセスメントは、1970年代に始まり、これまで地域特性を生かした制度化の工夫により進展してきた。1972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」とされ、都道府県等においては政府の取組を踏まえた制度構築の検討が開始された。1973年に福岡県が「開発事業に関する環境保全対策要綱」を、1975年に栃木県が、1976年には山口県と宮城県が要綱を制定し、事業者に対して環境アセスメントの実施を求める制度⁹⁾を実施した。これらの初期の制度は、行政の内部的な協議の手続として位置づけられたものであり、住民関与の規定は十分ではなかった。

1976年には川崎市が住民意見の提出と反映の規定等を盛り込んだ「環境影響評価に関する条例」を制定し、わが国で最初の体系的な制度を整備した条例となった。これを皮切りに、北海道、東京都、神奈川県で環境影響評価条例の制定が広がったが、1980年代初頭における国の環境影響評価法案の廃案と閣議要綱アセスの運用の開始を受けて、1980年代には全国の自治体では要綱による制度づくりが広がった。

⁹⁾ 地方自治体における環境アセスメント制度(条例、要綱)の制定過程については(社)日本アセスメント協会(2003:149~162)、拙稿(2010:6~16)等を参照。

環境影響評価法の制定時の1997年4月時点では、都道府県及び政令指定都市の59団体のうち、条例制定は7団体にとどまり、要綱等制定は44団体¹⁰⁾となっていた。これらの都道府県等では、1997年に制定された同法の趣旨を踏まえ、スクリーニングやスコーピング手続等を取り入れた要綱の条例化や条例の改正等を行い、法制度との整合性の確保を図った。

2012年4月現在、47都道府県では全ての団体で、20市ある政令指定都市¹¹⁾では16市で環境影響評価条例¹²⁾が制定、施行されている。政令指定都市以外にも環境アセス制度を有している基礎自治体があり、港区、岡崎市、吹田市¹³⁾等では要綱や条例により制度を施行している。

こうした地方自治体の環境アセス制度は、手続の大きな流れは概ね法制度に準じたものとなっているが、知事等の意見を形成するに当たり審査会（団体によっては審議会の名称を冠している）の意見を聴くこと、地域独自の項目（風害や光害、地域分断、交通事故、歴史的環境、文化財等）について調査・予測・評価の対象とすること、環境影響評価の実施後に事後調査を行う規定を設けることなど、各々の地域性を踏まえた制度で運用されている。

2013年4月の改正法の全面施行に向けて、改正法で創設された計画段階配慮書手続等と整合を取る形で条例改正作業を進めている自治体は、2012年8月現在で22団体に上り、内部検討中は21団体との報告¹⁴⁾がある（表2参照）。相当数の自治体では、改正法施行に伴い条例制度の見直しに着手しており、制度改正の方向としては配慮書手続、対象事業の追加、事後調査手続における整理等の論点がある。

表2 配慮書手続に関する自治体条例の改正状況

| 条例の改正状況 | | 自治体数 |
|---------|-------------|------|
| 改正作業の状況 | 内部検討中 | 21 |
| | 審議会諮問中 | 15 |
| | 審議会答申済み | 4 |
| | 議会審議中 | 2 |
| | 議会で改正条例成立 | 1 |
| | 執行済み | 0 |
| | 小計 | 43 |
| 改正なし | 規定済みのため改正せず | 2 |
| | 規定はないが改正せず | 15 |
| | 小計 | 17 |
| その他 | | 2 |

出典：上杉（2012）に一部加筆

¹⁰⁾ 同上。

¹¹⁾ 熊本市が2012年4月に政令指定都市に指定され、現在は20市である。

¹²⁾ 2012年4月時点では相模原市、静岡市、岡山市及び熊本市の4市が条例は未制定である。

¹³⁾ 港区環境影響調査実施要綱、岡崎市生活環境等影響調査条例、吹田市環境影響評価条例があり、この他に高槻市、枚方市、伊丹市等で条例または要綱を制定している。

¹⁴⁾ 上杉哲郎、2012「環境影響評価法の改正に伴う地方自治体条例の改正状況について」。

4. 改正環境影響評価法におけるアセスメント制度

今般の環境影響評価法の改正は、10年間の法制度の運用の実績を総括するとともに、この間の社会状況の変化や環境政策の進展等を踏まえ、特に生物多様性の保全や地球温暖化対策等への新たな対応を視野に置いて制度の見直し・強化が行われたものである。新たな法制度の骨子について、改正に際して求められた課題や背景を紹介しつつ、従来の制度から改正点と併せて、手続の主なポイントを検討する。

(1) 法制度改正にあたっての背景—環境政策の新たな課題への対応

中央環境審議会は、環境影響評価法の改正に係る諮問に対して2010年2月に答申¹⁵⁾を取りまとめ、政府は本答申に基づき改正法案を国会に提出した。答申では、法制度の運用を通じて課題が明らかになり、新たな社会状況の変化や住民等の環境意識の高まりに対応して、制度の見直しへの必要性が生じているとし、以下のように述べる。すなわち「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」と指摘する。

生物多様性の保全に関しては、2007年に「第三次生物多様性国家戦略」が、2012年9月には「生物多様性国家戦略2012-2020」が策定され、2008年6月に生物多様性基本法（平成20年法律第58号）が公布されている。法改正に係る中央環境審議会答申が取りまとめられた時点の「第三次生物多様性国家戦略」では、事業実施にあたり、事業者は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述されている。また、生物多様性基本法第25条では「国は、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」と規定している。これらの趣旨を踏まえて、答申では「環境影響評価法においても、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」としている。

また、地球温暖化対策との関わりについて、答申は「わ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事業の進展が見込まれている。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

¹⁵⁾ 中央環境審議会、2010「今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）」。

慮を確保していくことが求められる」とし、今後の地球温暖化対策の強化にあわせて適切な環境配慮の確保としての環境アセスメントの必要性を述べている。

(2) 法改正の経緯と環境影響評価法令の体系

政府は、環境影響評価法の改正に係る中央環境審議会の答申に基づき、2010年3月「環境影響評価法の一部を改正する法律（案）」を閣議決定して国会に提出した。国会では、3回の国会審議を経て2011年4月、法案は原案のまま成立し公布された。改正法の施行に関しては、電子縦覧の義務化など比較的対応が容易な事項は公布1年後の2012年4月から、技術的手法の整備や関係者への周知等が必要となる計画段階配慮書手続等の比較的重い改正事項については公布2年後の2013年4月から全面施行という、2段階で実施されている。

ところで、環境影響評価法の体系は、環境影響評価法本文とともに、対象事業の規模等を具体的に規定する政令（環境影響評価法施行令）、方法書等の公告・縦覧の具体的な方法を定める環境影響評価法施行規則、さらに主務省令で定める基準や指針が、一定の水準を保ちつつ適切な内容が定められるよう、すべての事業種に共通する基本となる考え方を規定した基本的事項（環境省告示）、事業種ごとに環境影響評価を行う際の具体的な内容を定める主務省令からなる。これらの法令制度の主な規定内容を表3に示す。

表3 環境影響評価法令の体系

| 法律，施行令等 | 規定している事項 |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 環境影響評価法 | 環境影響評価の全般的な手続 |
| 環境影響評価法施行令 | <ul style="list-style-type: none"> 法対象事業の種類及び要件 軽微な変更に係る要件 方法書，準備書，評価書についての都道府県知事又は環境大臣等が意見を述べる期間 等 |
| 環境影響評価法施行規則 | <ul style="list-style-type: none"> 方法書，準備書等の公告・縦覧の具体的な方法，事項 説明会の開催等に関する公告の具体的な方法，事項 等 |
| 基本的事項（環境省告示） | <p>主務省令で定める基準や指針が，一定の水準を保ちつつ適切な内容が定められるよう，すべての事業種に共通する基本となる考え方を規定している。</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画段階配慮事項等の選定，調査・予測・評価に関する指針 計画段階の意見聴取に関する指針 第二種事業の判定基準 環境影響評価の項目や手法の選定指針 環境保全措置に関する指針 環境保全措置等の結果の報告・公表に関する指針 |
| 主務省令 | <p>法対象事業ごとに，環境影響評価を行う際の具体的な内容に関する基準や指針を規定している。</p> <ul style="list-style-type: none"> 事業種ごとの計画段階配慮事項等の選定，調査・予測・評価に関する指針 事業種ごとの計画段階の意見聴取に関する指針 事業種ごとの第二種事業の判定基準 事業種ごとの環境影響評価の項目や手法の選定指針 事業種ごと環境保全措置に関する指針 事業種ごと環境保全措置等の結果の報告・公表に関する指針 |

出典：環境省総合環境政策局（2012A）に一部加筆

(3) 基本的な手続の流れ

改正法における基本的な手続の流れは、図1に示すようになっていく。まず、法制度の対象事業（詳しくは次項第1号で述べる、以下同じ）に関して、新たに導入された「計画段階配慮書手続」（次項第2号）が実施される。これは、事業実施前の段階、すなわち、計画段階の手続として位置づけられ、事業の位置・規模や配置・構造を検討する段階で適用される措置である。

その後、当該事業計画案の策定により事業の位置・規模等の選定が行われ、事業計画の諸元が概ね固まってきた段階で、事業が法の対象事業の規模要件に該当する場合（「第一種事業」という）は、そのまま次の事業実施段階の手続に進む。これに対し、法対象の規模要件は下回るものの一定規模以上である事業（「第二種事業」という）の場合には、改めて法手続を課す必要があるか否かを判定するスクリーニング手続（次項第3号）が行われる。スクリーニング手続の結果、対象に該当すると判定された事業は、これ以後は法対象事業として実施段階手続に進む。なお、計画段階配慮書手続は、第二種事業を対象に行われるスクリーニングの前に実施される。したがって、この配慮書手続は、第一種事業においては義務として適用される手続であるが、第二種事業に相当する事業では、任意の手続であり、その実施は事業者の判断に委ねられる。

次に、事業の実施段階として、環境影響評価の手法や調査方法、評価項目等を絞り込む「方法書手続」（次項第4号）が実施される。これにより、事業者は環境影響評価の実施に際して調査等の範囲や予測評価手法等が固まり、調査等の手戻りを避けて効率的な影響評価が行われることが期待される。

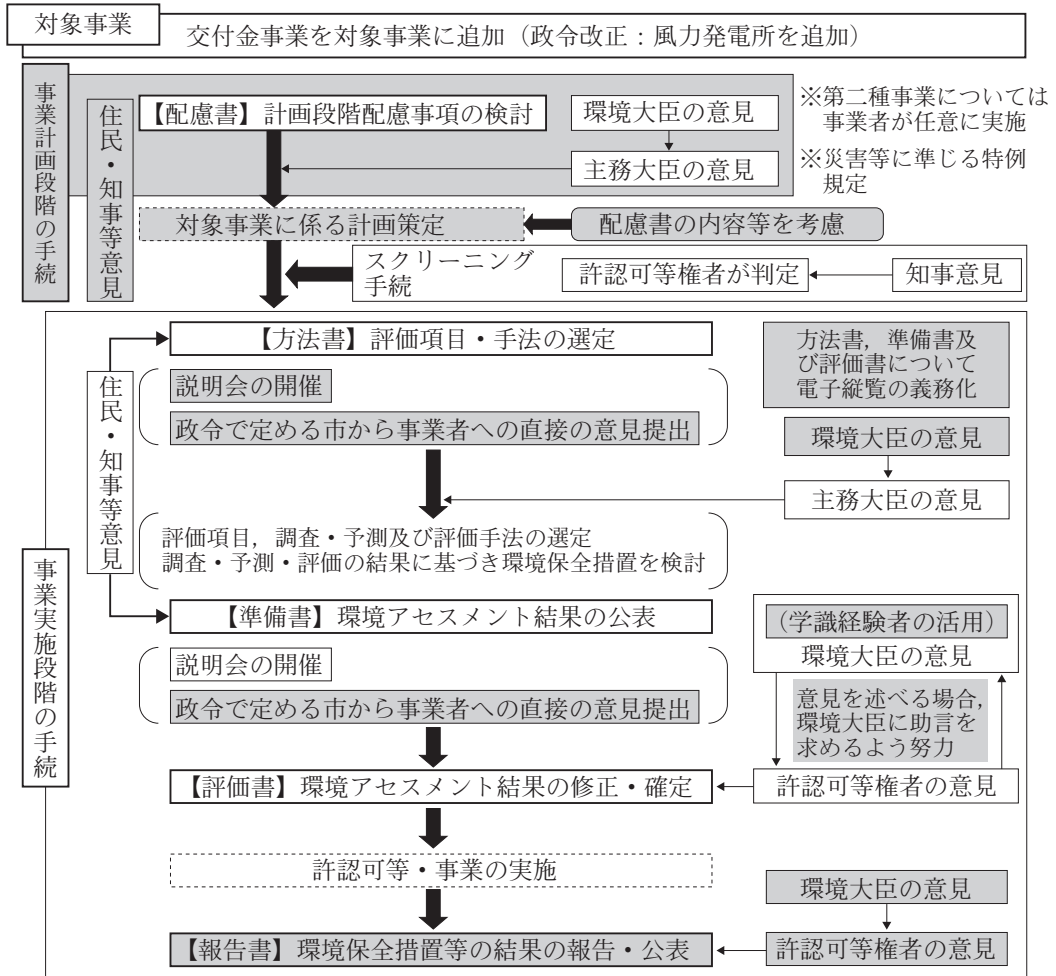
続いて、「準備書手続」（次項第5号）が実施される。事業者は、方法書に基づき環境影響評価を行い、その結果を踏まえて必要な環境配慮の措置を検討し、環境影響の回避・低減の状況等を記載した準備書を取りまとめる。事業者は、この準備書を公開し、関係する住民や自治体の長から意見を受けて、準備書の内容を検討する手続を行う。

この後は「評価書手続」（次項第6号）が実施される。事業者は、住民や自治体の長の意見を受けて、必要な範囲で準備書を修正して評価書を作成し、許認可等権者に送付する。許認可等権者は、評価書に関し、環境大臣の意見を勘案して自らの意見を取りまとめて事業者に送付する。事業者は、許認可等権者の意見を踏まえ、評価書の記載事項について改めて検討して必要な範囲で修正等を行い、評価書を補正し、補正後の評価書を許認可等権者に送付するとともに、公告・縦覧に供する。

評価書の送付を受けた許認可等権者は、対象事業の許認可等の審査に当たり、環境保全について適正な配慮がなされるものであるか否かを審査し、許認可等に反映することにより、適正な環境配慮を確保する（次項第7号）。事業者は、許認可等権者から許可等を受け、事業の着手・実施に至る流れとなる。なお、法の規定では、事業者は、確定した補正後の評価書の公告・縦覧が終わるまでは、事業の実施はできない。

¹⁶⁾「事後調査」とは、「環境影響評価法の規定に基づき主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」（平成24年、環境省告示第63号）の「第五 環境保全措置指針に関する基本的事項」において、「工事中及び供用後の環境の状態等を把握するための調査」と規定されている。

図1 改正環境影響評価法に基づく手続フロー



(注) 網掛け箇所が改正事項 ※配慮書, 報告書に関する改正事項: 公布後2年以内に施行
 上記以外に関する改正事項: 公布後1年以内に施行

出典: 環境省総合環境政策局 (2012B) に一部加筆

事業の実施後は、改正法で新設された「報告書手続」(次項第8号)に移る。事業者は、事業の実施後に講じた環境保全措置の内容、事後調査¹⁶⁾の項目や手法、調査の結果等について報告書を作成し、許可等権者に送付するとともに、これを公表する。許可等権者は、送付された報告書について環境保全の見地から意見を述べることができる。

(4) 改正法制度の主な内容と論点

①改正法における対象事業の拡大

環境影響評価法では、国の立場からみて、環境影響評価の実施により環境保全上の配慮をする必要があり、そうした環境配慮を国として確保できるものを対象事業とすることを基本としている。

すなわち、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（国に免許、届出受理、認可、補助金交付等の権限がある）を行う事業を対象に選定している。具体的には13種類の開発事業が指定されており、①道路の新設・改築、②河川のダム新築その他の河川工事、③鉄道及び軌道の建設、④飛行場の設更、⑤発電所の設置、⑥廃棄物最終処分場の設置、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その他として宅地造成事業がある（表4）。

こうした対象事業に関し、この間の法制度を巡る状況の変化や政策的な課題を勘案して、制度改正に伴い次の二つの点で見直しが行われた。第一は、制度補助金が交付金化されることにより、これまで対象だった事業が制度対象外となる可能性があることが挙げられ、交付金事業が追加された。具体的に対象となる交付金は、改正後の環境影響評価法施行令第4条で規定された地域自主戦略交付金、沖縄振興自主戦略交付金及び社会資本総合整備交付金の3種類である。

第二に、再生可能エネルギーの普及の拡大に伴い、地域で立地する風力発電事業の大幅な増加が見込まれる中で、風力発電事業による騒音等への苦情や鳥類被害等も指摘されている。このため、発電所事業の中に風力発電所を新たに加えることとし、政令事項であることから改正後の環境影響評価法施行令第1条に定める別表1の改正により2012年10月に法対象事業として追加されている（表4参照）。

②新たに導入された計画段階配慮書手続

従来の法制度で行われてきた環境影響評価は、事業の実施段階で適用される手続であることから、「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」¹⁷⁾とされてきた。このような課題に対して、事業の実施段階で行われる環境影響評価（EIA）の限界を補い、事業の早期段階から環境配慮を盛り込むことを可能にする仕組みとして、より早期である事業の計画段階、すなわち事業の位置・規模等の検討段階において環境配慮を検討する「配慮書手続」が創設された。

配慮書手続は、2007年に環境省が策定した「SEAガイドライン」を受け継ぐものであり、当初の2010年2月の中央環境審議会答申においては「戦略的環境アセスメント」（SEA）と呼ばれていた。しかし、SEA（Strategic Environmental Assessment）は、国際的にはより上位の計画や政策の検討段階を含めて適用される手続の考え方であり、今回の配慮書手続は、SEA手続における最も事業レベルに近い段階、あるいは事業レベルのEIA手続の最上位に位置づけられる手続であることから、これを上位の計画等を主に対象とするSEA手続の第一歩として、「計画段階配慮書手続」と呼称されることとなった。

一方、地方自治体では、2000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

¹⁷⁾ 中央環境審議会、2010「今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）」。

表4 環境影響評価法の対象事業と規模要件

| 事業の種類 | 第一種事業 | 第二種事業 |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|
| 1. 道路 | | |
| ・高速自動車国道 | すべて | — |
| ・首都高速道路など | 4車線以上のもの | — |
| ・一般国道 | 4車線以上・10km以上 | 4車線以上・7.5km～10km |
| ・林道 | 幅員6.5m以上・20km以上 | 幅員6.5m以上・15km～20km |
| 2. 河川 | | |
| ・ダム, 堰 | 湛水面積100ha以上 | 湛水面積75ha～100ha |
| ・放水路, 湖沼開発 | 土地改変面積100ha以上 | 土地改変面積75ha～100ha |
| 3. 鉄道 | | |
| ・新幹線鉄道 | すべて | — |
| ・鉄道, 軌道 | 長さ10km以上 | 長さ7.5km～10km |
| 4. 飛行場 | | |
| | 滑走路長2500m以上 | 滑走路長1875m～2500m |
| 5. 発電所 | | |
| ・水力発電所 | 出力3万kw以上 | 出力2.25万kw～3万kw |
| ・火力発電所 | 出力15万kw以上 | 出力11.25万kw～15万kw |
| ・地熱発電所 | 出力1万kw以上 | 出力7500kw～1万kw |
| ・原子力発電所 | すべて | — |
| ・風力発電所 | 出力1万kw以上 | 出力7500kw～1万kw |
| 6. 廃棄物最終処分場 | 面積30ha以上 | 面積25ha～30ha |
| 7. 埋立及び干拓 | 面積50ha超 | 面積40ha～50ha |
| 8. 土地区画整理事業 | 面積100ha以上 | 面積75ha～100ha |
| 9. 新住宅市街地開発事業 | 面積100ha以上 | 面積75ha～100ha |
| 10. 工業団地造成事業 | 面積100ha以上 | 面積75ha～100ha |
| 11. 新都市基盤整備事業 | 面積100ha以上 | 面積75ha～100ha |
| 12. 流通業務団地造成事業 | 面積100ha以上 | 面積75ha～100ha |
| 13. 宅地の造成事業（「宅地」には住宅地, 工場用地も含まれる） | 面積100ha以上 | 面積75ha～100ha |
| ○港湾計画 | 埋立・掘込み面積の合計300ha以上 | |

出典：環境省総合政策局（2012B）に一部加筆

たことを始めとして、2012年4月現在で東京都・埼玉県・広島市・京都市・千葉県・横浜市で本手続とほぼ同様の配慮書制度が既に導入されている。また、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おり、特に2000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¹⁸⁾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きた。

配慮書手続は、事業による重大な環境影響の回避・低減を図ることを目的とし、その計画の立案段階において、事業が想定される区域における事業に係る計画段階の環境に配慮すべき事項について複数の案を設定して検討する手続である。複数案は、事業の位置・規模または事業に係る建造物

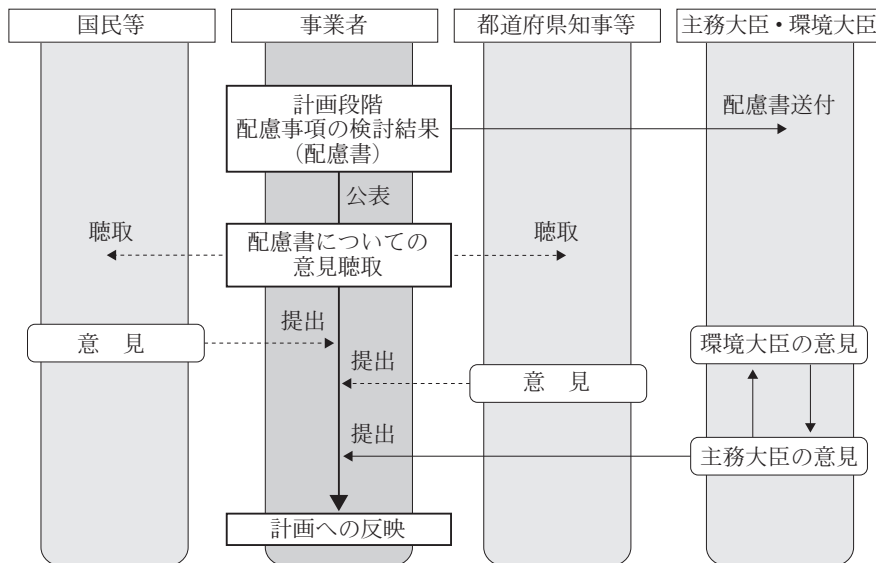
¹⁸⁾ 例えば国土交通省道路局、2002「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」等がある。

等の構造・配置について作成することを基本とし、位置・規模に関する計画案の設定を優先する。また、現実的である限り、法対象事業以外の施策や事業により事業目的を実現する計画案（ゼロ・オプション¹⁹⁾）も、複数案に含まれる。事業特性や地域特性等により、複数案が設定されない場合には、その理由を明らかにする必要がある。配慮書手続では、こうした複数案について重大な環境影響の比較整理により評価し、重大な影響の回避・低減を検討することになる。

複数案の検討を含む配慮書の作成に際しては、環境要素の状況に加えて、区域の自然的条件や人口・産業・土地利用などの社会的条件も含めて調査し、予測評価を行うが、調査は原則として国や自治体等有する既存資料により行う。ただし、重大な環境影響を把握する上で必要な情報が得られない場合には、専門家等からの知見の収集を行い、それらによっても必要な情報が得られない場合は、現地調査・踏査等を行うことになる。

具体的な手続（図2参照）として、①事業者は、計画段階配慮事項について検討した結果を「計画段階環境配慮書」に取りまとめ、事業の主務大臣に送付し、またその要約書とともに公表する。②送付を受けた主務大臣は、この写しを環境大臣に送付して意見を求め、環境大臣は環境保全上の見地から主務大臣に意見を述べる。③主務大臣は、環境大臣の意見を勘案して、事業者に対して配慮書に関する意見を提出する。また、事業者は、④関係地方自治体の長や一般公衆から、配慮書の案または配慮書について意見を求めるよう努める。この場合、意見の聴取は、事業計画立案の複数の段階において意見を求め、可能な限り配慮書案について行うよう努める。その際、まず一般から

図2 計画段階配慮書手続の流れ



出典：環境省総合環境政策局（2012B）に一部加筆

¹⁹⁾ ここでいう「ゼロオプション」は、事業や施策を実施せずそのまま推移するノーアクション（NA）やBAU（Business as usual）、ベースラインの概念とは異なることに留意されたい。

の意見を求め、次に関係自治体の長からの意見を求めること、自治体の長に意見を求めるに当たっては、一般からの意見の概要及びそれに対する事業者の見解をあらかじめ送付するよう努める、という流れである。

この後、事業者は、配慮書の内容等を考慮し、また主務大臣の意見を踏まえて事業計画を策定して、次の事業実施段階に移行することになる。配慮書送付の後に、事業を実施しなくなったときは、事業者はこの事実を公表する。なお、配慮書手続は、第一種事業の事業者は義務として実施する必要があるが、第二種事業においてはその実施は任意であり、その者の自主的な判断により、上記の法に定める規定に従い配慮書手続を行うことができる。

③スクリーニング手続

法の規定では、対象事業について、必ず環境影響評価手続を行う規模要件を有する「第一種事業」を定めるとともに、第一種事業に準ずる規模（第一種事業の規模要件の概ね75%以上）を有する「第二種事業」を設定し、第二種事業については事業特性や地域特性により環境影響評価の必要性を個別に判定する「スクリーニング」を導入している。具体的なスクリーニング手続は、第二種事業に該当する事業を実施しようとする者は、事業の概要等を許認可等権者へ届出を行い、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仕組みである。

ただし、法制度上は、第二種事業について事業者が自主的にスクリーニング判定を省略して、第一種事業と同じように法の手続を実施することを選択することも可能である。

法制度におけるスクリーニング手続の実績をみると、第二種事業相当の事業について、相当数の案件ではスクリーニング手続を経ずに第一種事業と同等の手続を実施²⁰⁾している。これは、第二種事業相当の事業は、仮にスクリーニング判定により法対象事業としては手続が不要と判断された場合でも、規模要件の面から条例対象事業に該当して条例手続の適用対象となることから、事業者の判断として、法対象事業として法の手続を受けることを選択しているためと考えられる。

④方法書手続

環境影響評価の実施と準備書作成の手続に入る前に、環境面の調査や影響評価の方法等を検討する方法書手続（スコーピング）が行われる。具体的な手続としては、①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明らかにした方法書を作成し、都道府県知事及び市町村長に送付するとともに、住民等に公告・縦覧を行う。②方法書について、環境

²⁰⁾ 2009年3月時点では、当初から法手続に着手した事業127件のうち第二種事業相当のものは24件であったが、これらすべての案件でスクリーニングを行わずに第一種事業と同じ手続を実施した。その後2012年3月現在では、手続終了の実施数142件（表1参照）のうち、第二種事業相当の事業でスクリーニング手続を実施したものは3件（いずれも発電所事業）であり、その結果、3件全てにおいて、法手続は不要と判定されている。

保全の見地からの意見を有する者や関係自治体の長は、事業者に対して意見を述べるができる。
③事業者は、これらの意見を考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、という流れである。

今回の法改正に伴い、方法書の前の段階で行われる配慮書手続があることから、方法書の新たな記載内容として、配慮書段階における調査・予測・評価の取りまとめの結果、配慮書に係る主務大臣の意見とそれへの事業者の見解等を盛り込むことが規定されている。

法制度では、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、関係自治体（都道府県及び市町村）の庁舎等で縦覧を行うことが一般的である。こうした方法書手続の意義は、事業計画の早期段階で環境影響評価の方法や項目等に関して住民等の意見を聴くことにより、柔軟な対応が可能となること、効率的でメリハリの効いた環境影響評価が可能となることが挙げられる。

今回の改正法では、方法書の閲覧や周知、環境大臣意見の提出等の点で改善が図られている。まず、方法書周知に関しては、これまでは方法書の縦覧場所が自治体庁舎等に限定されていることにより、その閲覧に当たって制約が生じること²¹⁾が指摘されてきた。また説明会の開催は、従来は準備書においてのみ義務づけられ、方法書段階では義務づけられていなかった。しかし、方法書の中には最大で500ページを超えるものもあり、専門用語が使用されることから、その内容に関して住民等が理解することが困難な場合もみられた。こうした点は、今回の改正法により、方法書段階での説明会が義務化されたこと、図書の電子縦覧（インターネットによる公表）が義務化されたこと²²⁾等により、改善されることとなった。図書の電子縦覧に関しては、方法書のほか、準備書、評価書においても同様の義務が課されている。

また、方法書段階での環境大臣の意見に関して、事業者が必要に応じて主務大臣に対して技術的な助言を求めることができ、その際に主務大臣は環境大臣の意見を聴く手続が新たに規定された。これにより、早い段階で事業者が国の助言を求めることで、準備書段階に至ってから国の意見を受けて調査等をやり直すといった「手戻り」のリスクを回避する仕組みが整った。

⑤準備書手続

事業者は、方法書に基づき対象事業に係る環境影響の調査、予測及び評価を実施する。その結果について準備書を作成し、これを都道府県知事及び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、環境保全の見地からの意見を聴くための準備として作成する文書であり、主な記載事項として、方法書への住民及び都道府県知事等の意見の概要並びに事業者の見解、環境項目ごとの調査・予測・評価の結果の整理、評価の結果を踏まえた環境保全措置、事業着手後の調査、環境影響の総合的評価等の事項がある。準備書に対しては、地域の環境

²¹⁾ 例えば庁舎の閉庁後や休日には、方法書等の書類の閲覧ができずに制約があることが指摘されている。

²²⁾ 図書の電子縦覧に関して「環境影響評価図書のインターネットによる公表に関する基本的な考え方」を参照。

情報を補完する観点から、この内容に関して住民等や関係自治体の長が意見を述べる機会が確保されている。事業者は、これらの意見を考慮して準備書の内容を見直し、検討する。

法制度は、方法書と準備書の段階では、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が、改正法により、地方分権の進展等を背景として、事業の影響が単独の市の区域内のみに収まる場合には、当該市の長から直接事業者に意見を述べることと改められた。このような事業者に直接意見を述べることができる市は、環境影響評価条例を制定していることや審査体制（審査会等の設置）を有していること等、一定の条件を満たす自治体であって、政令で定める市に限られる。2011年10月の施行令改正により、環境影響評価法施行令第11条において全国17市²³⁾がこれに指定されている。

なお、こうした政令で定める市の長からの直接の事業者への意見の提出は、方法書と準備書において適用される。また、政令で定める市の長からの直接の意見提出と並行して、当該事業が行われる地域を管轄する都道府県知事は、広域的な観点から、必要に応じて事業者への意見の提出を行うことができる。

⑥評価書手続

事業者は、準備書に対する住民や知事等の意見を踏まえて²⁴⁾、準備書を修正し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て環境保全の見地からの意見を提出し、許認可等権者は、当該意見を踏まえて事業者に意見を提出する。事業者は、許認可等権者からの意見を受けて、評価書を検討して事業計画や環境影響評価の結果等について必要な補正を行い、改めて最終的な評価書（補正評価書）を作成する。事業者は、補正後の評価書を許認可等権者に送付するとともに、都道府県知事及び市町村長に送付し、また公告・縦覧に供してその内容を公表する。

当初から法に基づく手続を実施し手続を完了した事例をみると、9割以上に当たる事業において、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ている²⁵⁾。これは、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環境に配慮した事業内容への変更が促されているとみることができる。

⑦許認可審査における環境保全への配慮の確保

事業者は、評価書の公告・縦覧が行われるまでは、事業の実施が制限される。許認可等権者は、評価書手続を経て対象事業の許認可等の審査にあたり、環境影響評価書の記載事項及び評価書に対

²³⁾ 17市として札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、新潟市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、吹田市、神戸市、尼崎市、広島市、北九州市及び福岡市が指定されている。

²⁴⁾ 条文上は、法第21条において、知事等の自治体の長の意見に対しては「これを勘案して」、一般からの意見に対しては「配意して」と規定されている。

²⁵⁾ 環境省環境影響評価制度総合研究会（2009：16）。

して述べた許認可等権者の意見に基づき、事業が環境保全について適正な配慮がなされるものであるかを審査し、許認可等に反映する。許認可等権者は、環境保全への適正な配慮が確保されていないと判断する場合には、許認可等を拒否する処分、または許認可等に必要な条件を付与することができる。これにより、事業者は、評価書に記載している環境保全について配慮して事業を実施することとなり、当該事業における環境配慮が確保される仕組みである。この場合の許認可等とは、許認可、補助金・交付金の交付、法人の監督、自ら事業を実施する場合が該当する。

⑧報告書手続

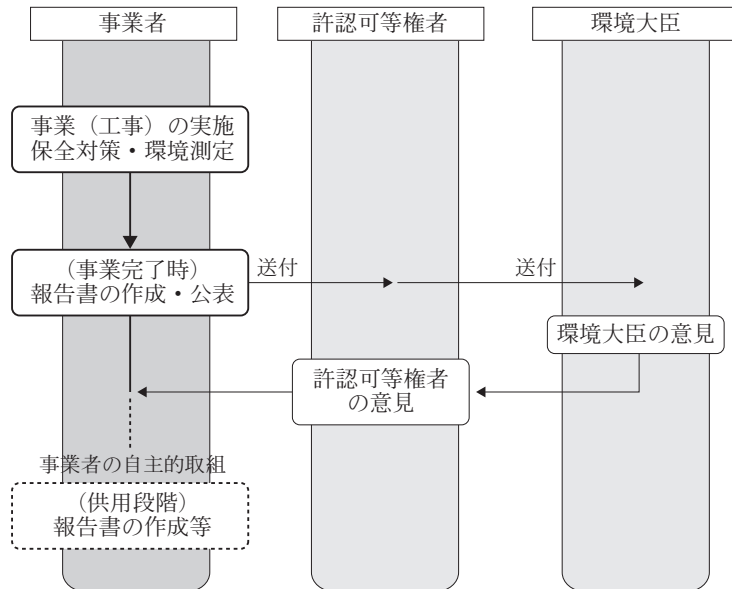
準備書及びこれを引き継ぎ修正される評価書には、従来の制度においても、環境保全の措置や、環境保全の措置が将来判明すべき状況に応じて講ずるものである場合には環境状況の把握のための措置について、記載する旨が規定されていた。これは、事業着手後の環境保全措置の実施状況の確認や環境の状態の把握等の、いわゆる事後調査の規定であるが、これまでの仕組みでは、こうした事後調査の実施結果の取りまとめや公表については事業者の自主的な取組にとどまり、法的な担保はなかった。そこで、改正法における重要な改正点として、事業者に対して、事業実施後に行われる環境状況の把握のための措置の実施状況などに関して報告書の作成を義務づける「報告書手続」が創設された。

報告書手続の主な内容（図3参照）は、「基本的事項」²⁶⁾の「第六 報告書作成指針に関する基本的事項」に定められており、事業者は、①報告書は、事業（対象事業に係る工事）が完了した段階で1回作成することを基本とし、事業の実施中に講じた環境保全措置の効果を確認した上で、その結果を報告書に含める。②事業者は、作成した報告書を許認可等権者に送付するとともに、それを公表する。③許認可等権者は、報告書の写しを環境大臣に送付し、環境大臣は必要に応じて環境保全上の意見を許認可等権者に提出する。④許認可等権者は、環境大臣の意見を勘案して、事業者に環境保全上の意見を提出する、流れである。なお、報告書の作成は事業の完了時に作成することが基本であるが、事業者は、必要に応じて工事中又は供用後において事後調査や環境保全措置の結果を公表する、とされている。

報告書の記載範囲は、法第38条の二において（ア）環境の保全のための措置、（イ）環境の保全のための措置が将来判明すべき状況に応じて講ずるものである場合には環境状況の把握のための措置、（ウ）環境状況の把握により判明した環境状況に応じて講ずる環境保全のための措置、という三つの区分の実施内容に関して規定されている。このうち、（ア）については「回復することが困難であるためその保全が特に必要であると認められる環境に係るものであって、その効果が確実でないものとして環境省令で定めるものに限り」と付記され、一般的な環境保全措置ではなく、保全が特に必要である環境要素であって環境保全措置の効果が確実でない措置に係るものと限定してい

²⁶⁾「環境影響評価法の規定に基づき主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」（平成24年、環境省告示第63号）。

図3 報告書手続の流れ



出典：環境省総合環境政策局（2012B）に一部加筆

る点に注意する必要がある。この点に関して、環境省令（法施行規則）では、回復が困難である希少な動植物の生育環境又は生育環境の保全に係る措置等²⁷⁾の内容を指定している。

法本文の規定を受けて、報告書の具体的な記載事項は、基本的事項の「第六 報告書作成指針に関する基本的事項」により、（ア）事業者氏名や住所、対象事業の名称、種類及び規模、対象事業の実施区域等、（イ）事後調査の項目、手法及び結果、（ウ）環境保全措置の内容、効果及び不確実性の程度、（エ）専門家の助言を受けた場合はその内容等、（オ）報告書作成以降に事後調査や環境保全措置を行う場合はその計画、及びその結果を公表する旨、などが規定されている。

上述したように、基本的事項では、報告書は建設工事中に講じた措置を主な対象としており、供用段階の記載は自主的な取組としている。これは、法の規定で「事業の実施が環境に及ぼす影響」とは、一義的には「工事の実施段階で生じる環境への影響」を指し、併せて事業実施後の土地や作物の供用段階の活動に伴う影響も含まれるという概念を定めていることに対応して、まずは工事の実施段階での環境影響に関する事後調査や環境保全措置の結果を対象範囲とするよう設定していると解釈することもできる。ただし同時に、工事の途中段階や供用段階で事後調査の結果等を公表することにより、住民からの信頼性の確保、透明性及び客観性の向上、予測・評価技術の向上等につながることを期待されるため、基本的事項では、事業者の取組として「必要に応じて、工事中又は供用後において事後調査や環境保全措置の結果を公表する」と規定し、供用段階の事後調査結果等の取りまとめを求めている。

²⁷⁾ 環境影響評価法施行規則第19条の二では「希少な動植物の生育環境又は生育環境の保全に係る措置」「希少な動植物の保護のために必要な措置」などを規定している。

5. 環境アセスメント法制度の評価と課題

1999年から環境影響評価法に基づく環境アセスメント制度の施行が始まって以来、法制度の適用はこれまでに手続終了のものは140件を超え、相応の実績が積み重ねられてきた。この結果、開発事業を対象に環境アセスメントが実施され、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。他方で、この間の法制度の運用を通じて課題が明らかになり、また新たな社会状況の変化や住民等の環境意識の高まり、環境政策の進展などに対応して制度の見直しへの期待が生じていた。今回の環境影響評価法の改正は、こうした課題に対応するものであるが、これまでの改正の論点を点検すると、次のように評価されるべき点と残された課題が見いだせる。

(1) 体系的な手続の整備と環境配慮制度の深化

第一に評価される点は、今般の改正により、環境保全を検討する手続面で体系的な整備が行われ、環境配慮制度の深化が図られたことである。特に、新たに計画立案時の配慮書手続と事業実施後の報告書手続が創設されて、これまでの方法書、準備書、評価書という手続の前後に追加して配置されることにより、事業計画の検討熟度に応じ、各々の節目で環境配慮の検討が行われる手順が整備された。この結果、事業の実施段階を中心として早期の計画段階から、地域特性と事業特性を考慮しつつ体系的に環境保全の水準を実現する仕組みが確保され、環境配慮の盛り込みの面では相当に進んだものとなっている。配慮書、方法書、準備書、評価書、報告書という事業計画の進展に沿った5種類のアセス図書の作成と公開、各時点において図書に関する関係者の意見の聴取と反映を取り入れる手続を整備したことにより、事業の実施段階における環境配慮の一貫的な検討手順が尽くされ、体系的な環境配慮の仕組みが整えられている。

こうした手続面の拡大に併せて、環境行政の側からの意見反映の仕組みも強化された。具体的には、環境大臣からの事業者への意見提出の機会、従来の制度では最終取りまとめの評価書段階のみの提出であったが、改正制度では、いずれも主務大臣又は許認可等権者を介しての意見の伝達ではあるものの、早期の計画立案時の配慮書段階、環境影響評価の方法等を絞り込む方法書段階、従来と同様に評価書段階、そして事業着手後の環境保全措置の実施や事後調査を行う報告書段階という四つの手続で実施される仕組みに拡充している。事業者と環境行政との間の段階的な意見の反映・交流を通じて、実効ある形で環境配慮が実現されることが期待される。

(2) 情報公開とコミュニケーション機能の強化

第二の評価点として、地域の多様な意見の反映等の仕組みが充実し、情報公開とコミュニケーション機能の面で強化が図られたことである。早期の計画段階や事業着手後の事後段階におけるアセス図書の作成と公表の手続が制度化され、特に早期の計画段階配慮書では住民意見の提出の機会が導入されたことにより、情報公開による事業者の取組の透明性の確保と、地域の住民等の意見の反映を通じた信頼性の向上の点では、これまで以上に進んだ仕組みに改善された。ただし、事後の報

告書段階では、報告書の公表にとどまり、一般住民や関係自治体の長の意見の聴取の機会は設けられていない点は課題である。この点は、先行している自治体制度では、いくつかの条例で事後調査報告書に対する一般からの意見提出の機会を定めている仕組み²⁸⁾があり、参考になる。

こうした文書公開の機会の拡大に加えて、図書等の電子縦覧の義務化により図書閲覧に伴う迅速性や利便性の向上等が図られたこと、方法書段階の説明会の開催が義務化されたことにより、住民等への情報公開とコミュニケーション機能が大きく強化された点も評価できよう。

(3) 制度の対象事業の拡充

第三に評価される点として、対象事業の拡大が図られたことである。社会経済状況に変化にあわせ、特に風力発電事業に関しては、地球温暖化対策の有力な方策であり、再生可能エネルギー買取法²⁹⁾の制定により固定価格買取制度の対象である風力発電事業の一層の拡大が見込まれている。こうした中で、地域環境に配慮した風力発電施設の設置を推進するに際し、環境アセス制度は有効な手段として活用されることが期待されている。

また、地方分権化の方向が強まるに伴い、補助金が交付金化される動きが広がり、従来の法の枠組みでは制度対象外となる可能性があることが指摘されてきた。これに対応して、地域自主戦略交付金、沖縄振興自主戦略交付金及び社会資本総合整備交付金の三つの交付金事業が追加され、国が関与する対象事業の捕捉方法に関してより進展が図られることとなった。

(4) 配慮書手続の意義と限界～本格的なSEA制度の展開へ

これまでの事業の実施段階の環境影響評価においては、事業計画の基本的な枠組みである立地場所やルート等が既に決定されている段階の手続であることから、重大な環境影響が生じることが予測される場合であっても、事業者が複数案の検討等を通じて重大な影響の回避等について柔軟な措置を講じることが困難な場合があった。法改正により創設された計画段階配慮書手続は、事業の実施段階の環境影響評価の限界を補いこうした課題に対応するため、事業者に対して早期の計画段階から複数の事業計画案について比較検討を行うよう義務づけることにより、重大な環境影響の回避・低減につながることを企図して導入されたものである。

配慮書手続では、事業者は、事業計画段階において適切な複数案の設定により環境配慮事項について検討し、それに係る配慮書を作成するとともに、環境保全の見地からの環境大臣及び主務大臣の意見を勘案し、また努力義務ではあるが地域の自治体の長及び住民の意見を聴取すること等の手続を通じて、早期の段階から環境配慮を取り入れることになる。これにより、次の方法書、準備書及び評価書の手続と連結して、事業計画レベルの環境配慮の反映では一定の水準が確保される仕組みに改善されている。

²⁸⁾ 例えば埼玉県環境影響評価条例第30条の3、神奈川県環境影響評価条例第71条、川崎市環境影響評価に関する条例第36条等が参考になる。

²⁹⁾ 正式には電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年法律第108号）。

残された課題として、より上位の計画等を対象としたアセスメント制度、すなわち個別事業の実施に枠組みを与える上位計画の立案段階や政策制度の検討段階を対象とした本格的なS E A（戦略的環境アセスメント）の制度化については、今回は見送られており、今後の取組に期待される。S E Aは、特に持続可能な社会の実現に向けて、早期の段階から環境配慮の視点を政策形成の意思決定に統合する政策手段として活用されるものであり、また環境基本法第19条「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない」の規定に対応して、これを具体化する意義を有するものである。S E Aは、制度対象の設定、適用時期、予測・評価手法等の面で、これまで運用してきたE I Aの概念や手法等とは異なることから、環境影響評価法とは別の枠組みとして策定することは有力であり、今後はより広い観点からの検討が必要である。

（５）報告書手続の導入と拡大

改正法による報告書手続が新設されたことにより、事業者は、これまで評価書段階で終了していたものが、事業の実施段階における環境保全措置の実施状況や環境状態の測定結果等に関する報告書の公表、さらに供用段階についても、自主的であるが、環境保全措置の実施状況や環境測定結果等を取りまとめることが求められる。これにより、事業の実施状況に即して環境保全措置がより効果的に実施されること、環境保全措置の効果が適切に把握されること等が期待できる。特に、調査結果を取りまとめた報告書を作成し、許認可等権者に報告して環境保全の見地から意見を受けること、これを一般に公表すること等によって、事前の予測結果に基づく環境保全措置に対し、環境配慮の観点から、測定結果の実態を踏まえた保全措置が追加されること等が行われ、事業の実施段階及び供用段階における環境配慮の一層の充実に寄与するものになる。加えて、調査結果の公表に伴う住民等からの信頼性の確保、透明性と客観性の向上、不確実性を有する予測評価に関する事後の検証を通じた予測・評価技術の向上に資することなど、間接的なものも含めて、幅広い効果が期待されよう。

今後の課題として、改正法では、供用段階の報告書の作成と公表は自主的な対応とされている。この点、基本的事項では、事後調査について「工事中及び供用後の環境の状態等を把握するための調査」と定めており、供用後の環境測定等を含む概念としている。また、自治体制度では、供用段階の環境測定結果等も含めて事後調査報告書を作成し、これを首長に送付する報告書手続が取り入れられている。これらを考慮すると、今回は事業者の自主的な取組とされた供用段階の報告書について、取りまとめと公表等の手続を義務として制度化することを検討すべきである。

また、その際に、義務とする事後調査期間の検討がポイントになる。条例では、事後調査の期間

³⁰⁾ 具体的に神奈川県環境影響評価条例施行規則第11条では事後調査期間は、対象事業を完了した日から5年としている。岡山県環境影響評価等に関する条例第29条では「工事に着手したときから当該工事の完了後5年を経過するまでの期間」を調査期間と定めている。他に横浜市条例等の制度がある。

に関して工事完了後5年と具体的な年数を定める例³⁰⁾があり、また供用後の環境状態が定常状態で維持されることが明らかとなるまで³¹⁾と具体的な年数等は明示せず、審査会の意見等を勘案して判断する³²⁾事例もある。

さらに、供用後の環境測定の結果に関して、環境アセスメント制度において事業者が掲げる環境配慮の目標水準や許認可等の条件との整合の確認と、通常の規制行政の大気規制や水質規制等における規制基準の適合確認との関係について整理する必要がある。環境アセスメント制度では、許認可等権者による評価書の審査に基づき付与された環境配慮上の条件（許認可等条件）に対し、事業者が報告書を作成して許認可等権者に送付し、許認可等権者の意見を受ける範囲においては、許認可等条件と照合されることになる。しかし、環境アセスメント制度の手続が終了し、許認可等権者への報告書の送付が行われなくなり、実質的に環境行政による規制監視に移行していく中では、通常の規制監視の対応において関係法令及び条例に基づく規制基準の遵守が要求される。事業の許認可等条件と規制行政における規制基準が合致している場合には、この受け渡しに関して問題は生じないが、双方が異なる場合³³⁾には、事業者の供用時の事業活動の監視体制や追加的措置の権限等について整理しておく必要があるだろう。

（6）対象とする影響評価の範囲、評価項目の拡大

制度の対象とする環境影響の範囲や評価項目に関しては、今回の法改正では大きな論点とならずに、従来の枠組みがそのまま継続されている³⁴⁾。これは、環境影響評価法に基づく調査等の範囲が環境基本法に掲げる「環境」の枠内に限定されていることによる。これに対して、自治体アセスメント制度では、「環境」の概念を広義にとらえており、例えば歴史的文化的環境、電波障害や風害、日照障害等の建造物影響のほか、社会環境の範疇にも含まれる可能性があるレクリエーション資源、交通事故、安全、地域分断なども評価項目の範囲に含め、対象にしている。今日の社会経済活動が多様に拡大している中では、環境に係る概念や範囲は複雑化しており、こうした点も考慮して、住民の生活環境を対象として幅広く保全の確保を図る観点から、今後は広義の「環境」の範囲に拡張していくことが考えられる。

さらに、中長期的な課題になるが、環境の要素に加えて社会経済的な要素を含めて、総合的な環境社会配慮分野の影響評価について拡張することも検討すべきであろう。特に、SEAの導入は持続可能な社会の実現という方向性を意図していることも考慮すると、今後この制度の導入に際して

³¹⁾ 沖縄県の事後調査期間の規定であり、沖縄県環境影響評価技術指針第1章第3-9（4）項に定めている。

³²⁾ 沖縄県条例では、知事は事後調査報告書に関して必要があると認めるときは審査会の意見を聴く規定である。

³³⁾ 一般的には、規制基準が全国一律的な基準（上乘せ基準もある）として運用される一方で、環境アセスメントにおいては「事業者の実行可能な範囲で最大限の影響回避・低減」が求められていることから、個別事業によっては、規制基準より厳しい低減目標を掲げる場合が想定される。

³⁴⁾ 厳密には、基本的事項の改正により「騒音」が「騒音・低周波音」と改められている。

社会経済分野を取り込み、持続可能な社会づくりに向けた総合的な評価項目の設定は検討課題になる。社会経済分野の評価項目の例として、JICA（独立行政法人国際協力機構）環境社会配慮制度では、以下のような項目を挙げている。これは国際的な開発援助事業を対象に想定しているものであり、国内の開発事業に係る評価項目の観点からは、やや違和感を感じるものもあるが、参考になる。この制度では、社会経済分野の評価項目として、非自発的住民移転（への影響、以下同じ）、雇用や生計手段等の地域経済、土地利用、社会関係資本や地域の意思決定機関等の社会組織、既存の社会インフラ・社会サービス、貧困層、被害と便益の偏在、地域内の利害対立、ジェンダー、子どもの権利、文化遺産、感染症への影響等を掲げている。

また、直近の問題として、東京電力福島第一原子力発電所事故に端を発した放射性廃棄物に係る環境問題への対応が求められる。環境基本法は、これまで放射性物質による大気汚染等の防止のための措置について、原子力基本法や関係法律の枠組みの中で適切に処理されることを前提とし、これらの法律に対応を委ねてきた。しかし、2011年3月の原子力発電所事故により大量の放射性物質が一般環境中に放出され、放射性物質による大気、水質等の環境汚染が広がっていることから、これを防止する措置を講ずる必要がある。環境影響評価法に関して、放射性物質に係る環境汚染について適用除外としてきた現行法の規定を削除し、環境影響評価手続の対象とする法案が閣議決定³⁵⁾されている。環境影響評価の枠組みにおいては、これまで大気、水質、土壌等の環境要素において放射性物質に係る項目は設定されていなかったことから、これらに関する環境影響評価の調査・予測・評価の手法等の整理は喫緊の課題として急がれている。

6. おわりに

1970年代に公共事業に係る環境保全対策として始まったわが国の環境アセスメント制度は、閣議要綱アセス、自治体条例制度、国の環境影響評価法の制定等の経緯を経て、制度の対象を広げ、また手続の充実化が行われてきた。今般の環境影響評価法改正は、計画段階手続を導入し、事後の報告書手続を具備するなど、実施段階の環境アセスメントの仕組みとしては一定の到達点に至ったとみることができよう。

しかし、第4章で検討したように、例えば持続可能な社会づくりに向けてSEAの本格的な導入など、いまだ課題も残されており、その意味ではなお制度の改善と発展の余地があるといっても過言ではない。今後は、新たな法制度の着実な実施により、その普及・定着を図るとともに、SEAに係る運用上の課題抽出や先進事例の分析、急がれる放射性物質アセスメント手法の開発等を通じて、制度のさらなる充実強化を進めることが期待される。

³⁵⁾ 2013年4月19日「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律案」が閣議決定された。

参考・引用文献

1. 環境アセスメント学会, 2013, 環境アセスメント学の基礎, 恒星社厚生閣
2. 環境省環境影響評価制度総合研究会, 2009, 環境影響評価制度総合研究会報告書「環境影響評価制度の現状及び課題について」, 環境省
3. 環境省総合環境政策局, 2012 A, 環境影響評価法に基づく基本的事項等に関する技術検討委員会報告書, 環境省
4. 環境省総合環境政策局, 2012 B, 環境アセスメント制度のあらまし, 環境省
5. 環境法政策学会編, 2011, 環境影響評価—その意義と課題, 商事法務
6. 北村喜宣, 2011, 環境法, 弘文堂
7. 田中充・沖山文敏, 2010, 地方公共団体における環境アセスメント制度の歴史からの教訓—川崎市環境影響評価条例の制定・運用経緯を中心に—, 環境アセスメント学会誌vol.16, 共立印刷株式会社
8. 中央環境審議会, 2010, 今後の環境影響評価制度の在り方について (答申), 環境省
9. 日本環境アセスメント協会, 2003, 日本の環境アセスメント史, (社)日本環境アセスメント協会
10. 畠山武道・井口博編, 2000, 環境影響評価法実務, 信山社
11. 原科幸彦, 2011, 環境アセスメントとは何か—対応から戦略へ, 岩波書店
12. 上杉哲郎, 2012, 環境影響評価法の改正に伴う地方自治体条例の改正状況について, 環境アセスメント学会
13. 岡山県ホームページ, 岡山県環境影響評価等に関する条例
<http://www.pref.okayama.jp/page/detail-34331.html> 2013/3/30 確認
14. 沖縄県ホームページ, 環境影響評価 (環境アセスメント)
<http://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seisaku/hyoka/assess.html> 2013/3/30 確認
15. 神奈川県ホームページ, かながわの環境アセスメント
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f247/> 2013/3/30 確認
16. 環境影響評価情報支援ネットワーク, 環境アセスメント事例統計情報
<http://www.env.go.jp/policy/assess/index.html> 2013/3/30 確認
17. 環境影響評価情報支援ネットワーク, 環境影響評価図書のインターネットによる公表に関する基本的な考え方
http://www.env.go.jp/policy/assess/2-2law/pdf/sonota_02-2.pdf 2013/3/30 確認
18. 国土交通省道路局, 構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン
<http://www.mlit.go.jp/road/pi/2guide/guide.pdf> 2013/3/30 確認
19. 独立行政法人国際協力機構ホームページ, JICA環境社会配慮ガイドライン
<http://www.jica.go.jp/environment/guideline/index.html> 2013/3/30 確認