



環境影響評価法を巡る最近の動向 ～制度概要、改正法施行、手続状況、放射性物質、迅速化等～

明治大学法科大学院

柳 憲一郎

はじめに

1993年に環境基本法が制定され、その20条に環境影響評価の規定が定められた。この環境影響評価は持続可能な社会の構築に向けたツールとして大きな役割を持っている。しかし、これまでの環境影響評価は悲惨な公害を経験し、その繰り返しを避けることに期待した経緯もあり、公害防止の規制的手法と理解させる傾向があった。その傾向が、現在もどこかに残っているのではないかと私は危惧している。環境影響評価法は規制的手法ではないということを改めてご認識いただきたいと思っている。

制定時や改正時などに、環境影響評価は理念的に公害の規制手法ととらえることへの論争が、これまで繰り返し行われてきた。それは、環境影響評価がもたらす社会的な効果に向けられてきたためではないかと考えている。制度の施行によって社会的にどのような利点もたらされ、逆にどの程度の損失や混乱もたらされるかについて、各方面からの期待や懸念が表明されてきたことに現れていると思える。

1. 境影響評価法の概要

(1) 制度化の経緯

日本の環境影響評価の発端は、公害反対運動が各地でおこった1960年代に遡り、1964年には公害防止の事前調査が行われるようになった。しかし、大気汚染や水質汚濁などの主要物質に限られ、環境全体の影響や効果の公表、住民関与などは、明確に位置づけられていなかった。

日本の環境影響評価制度を体系づける大きな契機は、1970年にアメリカで施行された国家環境政策法（NEPA）によって与えられたものである。この法律は、連邦政府の主要な行為に対し人間環境に及ぼす包括的な検討を行い、その結果を公表して公衆参与を義務付けるものであった。

これを受けて、我が国でも公害防止事前調査からより体系的手続きをめざし検討が開始された。政府は、1972年に各種公共事業の実施に際して包括的な環境影響の検討を行う旨の閣議了解を行い、制度制定の策定に着手し、1979年には基本的在り方の答申が行われている。これに基づき、1981年に環境影響評価法が国会に提出されたが、ほとんど審議が行われず、1983年に審議未了で廃案となってしまった。その後、1984年には廃案になった法案とほぼ同内容のものが閣議決定されたが、法的拘束力がないことをうけ、各地方自治体で条例などが制定されるといった経緯をたどっている。

環境影響評価法は、1997年に制定され1999年に全面施行された。この間、第二種の判定基準や項目の選定指針、環境保全措置に関する指針などの基本的事項が作られ、各省の主務省令総理府令などの手続きが定められた。

(2) 制度の概要

①基本的考え方

対象事業としては、大規模な土地の形状の変更及び工作物の新設・増改築や国が実施し、または許

認可等を行う事業で、道路、河川、鉄道、飛行場、発電所、廃棄物最終処分場、埋立・干拓、土地区画整理事業など各種面整備事業、港湾計画などがあげられた。それを第一種事業（必ず環境影響評価を行う事業）と第二種事業（アセスを行うか否か個別に判断）の2種類に区分した。

環境影響評価の実施者については、事業を実施しようとする者のセルフコントロールとして位置付けた。

手続き・手法については、外部手続きとして住民等・NGO・行政の意見聴取を行い、情報の公開・共有を方法書・準備書・評価書段階で行う。技術的には、調査・予測・評価において各種の手法を用いて行う。その結果については、環境大臣意見により許認可等権者へ結果を反映させるよう求めている。これは、廃案になった法律の内容を反映させたものとなっている。

制度の持つ機能として、①より良い環境のための望ましい施策の選択、②選択の正当性の説明、③社会的合意の形成への努力、があげられる。

②目的及び対象事業

環境影響評価法は、大規模かつ国が一定の関与を行う事業の実施前に、事業者自らが環境への影響を調査・予測・評価し、より環境に配慮した事業の実施を確保することを目的にしている。対象事業には、13事業と港湾計画がある。これまで環境影響評価法で実施された事業のうち、約5割が発電所、約3割が道路事業である。

③第一種事業と第二種事業

第一種と第二種の要件には、事業規模による事業種要件と事業種に基づく法的関与要件がある。第二種事業については、スクリーニングで判定するが、実際にスクリーニングが行われた例はなくすべての第二種相当事業においてもアセスが行われている。

(3)環境影響評価手続の概要

事業者自らが、あらかじめ事業の実施前に環境への影響を評価し、その結果を公表して、国、地方公共団体、国民から意見を聴き、それらの意見を踏まえることで、環境の保全の観点からよりよい事業が行われるようにする手続である。

事業者は、方法書、準備書、評価書など一連の図書を作成する間に、国民や知事に意見を聞く手続きが行われる。

①第二種事業の判定

第二種事業について、地域特性、事業特性を踏まえて、環境影響評価の実施が必要かどうかを個別に判断する。

②方法書手続

住民や地方公共団体の意見を聴きながら、調査等の項目や手法を選定していく仕組み。効率的でメリハリの効いたアセスを可能にする。

③調査・予測・評価

調査は、予測・評価をするために必要な地域の環境情報を収集するための調査を行う。予測は、事業を実施した結果、環境がどのように変化するかを予測する。評価は、事業を行った場合の環境への影響について検討する。

④準備書手続

事業者は、方法書への意見を踏まえ方法書の内容を検討した後、環境影響の調査、予測及び評価（環境保全措置の検討を含む）を行い、その結果を準備書に記載する。

⑤評価書手続

事業者は、意見を踏まえて準備書を修正して評価書を作成し、許認可等権者へ送付する。評価書の公告を行うまでは対象事業を実施できない。

⑥環境影響評価の流れと保全措置

一連の環境図書作成の流れがあり、徐々に計画の熟度が高まっていき、同時に検討過程を各段階のアセス図書において説明することにより、事業への理解を深めることができる。

⑦特例措置

事業が都市計画に定められる場合、事業者の代わりに都市計画を定める都道府県等が手続を行い、環境アセスメントは都市計画の手続と併せて行う。環境アセスメントの結果は、都市計画に反映され、報告書手続は都市計画事業を実施する事業者が行う。

港湾計画の場合、事業ではなく計画についての環境アセスメントとなり、港湾管理者が手続を行い、配慮書手続、スクリーニング手続、方法書手続、報告書手続は行われない。

発電所の場合、方法書や準備書に対して、国（経産省）も意見を述べ、報告書手続は報告書の公表のみとなっている。

⑧閣議アセスと変わった点（手続き）

- 法律による手続きの義務付け：行政指導から法手続へ
- 早期段階での手続きの導入：スクリーニングとスコーピングの導入
- 意見提出機会の拡大：関係地域内居住の限定をなくし誰でもが意見提出可能 準備書段階に加え早期の方法書段階でも意見提出可能
- 環境省の関与の強化：事業所管大臣の求めに応じた環境大臣意見からすべての案件に対する環境大臣意見へ
- 事業認可等への反映：アセスの結果を他の法律の許認可等に反映できる旨を規定

2. 改正環境影響評価法の全面施行

(1) 改正環境影響評価法の全面施行に係るこれまでの動き

環境影響評価法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）に関するこれまでの主な動きとして、平成 22 年 2 月に中環審の答申が行われ、平成 24 年に改正法第 1 段施行された。

- 交付金の交付対象事業を法対象事業に追加
- 方法書説明会の開催の義務化
- インターネットの利用等による環境影響評価図書の公表の義務化
- 評価項目等の選定段階における環境大臣意見の主務大臣に対する技術的助言を規定
- 事業の影響が単独の政令で定める市の区域内のみに収まると考えられる場合、当該政令で定める市から事業者への直接の意見提出 等

平成 24 年 10 月に改正法第 2 段施行に対応するための改正政省令が公布され、廃棄物最終処分場、発電所、飛行場などの主務省令が次々に公布された後、平成 25 年 4 月に完全施行された。なお、配慮

書手続の創設により、平成 19 年度に策定した「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」は、平成 25 年 3 月 31 日限りで廃止された。新たに追加された手続きは以下のとおりである。

- 計画段階環境配慮書手続の義務化
- 環境保全措置等の実施状況の公表等の手続の義務化 等

①配慮書手続

第一種事業を実施しようとする者が、事業の位置・規模等の検討段階において、環境保全のために適正な配慮をしなければならない事項について検討を行い、その結果を配慮書にまとめる。

②報告書手続

工事中に実施した事後調査や、それにより判明した環境状況に応じて講じた環境保全措置、効果の不確実な環境保全措置の状況については、工事終了後にまとめ、報告・公表する。事後調査は事業が終了するまでと法では定められており、事業は工事が終了するまでを意味しているため、存在、供用時までには含まれない。これは基本法 20 条の「事業」段階の規定ぶりに配慮した結果ではあるが、個人的には、存在・供用時まで含める方向で法改正すべきと思っている。

(2) 配慮書手続の位置づけ

EU の仕組みを例示すると、SEA 指令では上位の計画段階で実施するという戦略アセスが導入されている。しかし、計画段階については行われているものの、政策段階までは踏み込んでおらず、今後の課題となっている。我が国の改正法の立ち位置についてみると、個別事業の位置・規模または施設の配置・構造等の検討段階で配慮書手続を作成するとしているが、これは基本法 20 条を根拠に法改正していることもあり、EU の EIA 指令（2003 年最終改正）段階を一步踏み出したような仕組みを導入したということである。

(3) 基本的事項の改正の概要

上記のように、配慮書手続と事業終了段階での報告書手続が追加され、配慮書手続における調査・予測・評価の実施方法を提示し、意見聴取する場合の方法が提示された。

スクリーニング段階以降では、前段階の結果を活用するティアリング制度の活用を促進することとし、スコーピング段階ではメリハリの強化、低周波音の追加、透明性の向上、配慮書検討結果の活用などが加わった。

環境保全措置では透明性の向上として、事後調査・環境保全措置における専門家の関与の強化、配慮書手続の結果等の反映として配慮書手続等、早期段階の検討による回避・低減の効果を明示することとした。

報告書手続では作成方法等を提示し、講じた環境保全措置の効果の確認のため原則、事業（工事）終了段階で 1 回作成することになった。また、各段階に環境大臣が関与できるようになったことも特徴といえる。

(4) 環境影響評価法に基づく主務省令の概要

主務省令は環境省以外に経産省や国交省などでも作成されており、複数案や調査・予測・評価、意見聴取の内容などが提示されている。複数案では環境省では「位置・規模又は配置・構造」、発電所では「配置・構造又は位置・規模」、国交省では「位置又は規模」となっており、優先順位について環境省が「位置・規模」としているが他の省庁では記述されていない。

ゼロ・オプションについては、「合理的であると認められる場合、複数案に含めるよう努める。設定しない場合は理由を明記する」とほぼ同様の内容となっている。

環境要素では「EIAの環境要素から事業特性に応じて選定」、手法では「調査は、原則として既存資料により実施。予測は、可能な限り定量的に実施。評価は、複数案ごとの環境影響の程度を比較して実施。」と各省ともに類似・共通している。不確実性については、「必要に応じて、不確実性の内容を明らかにする」としている。意見聴取は「実施に努める」とし、その期間は「一般30日/自治体60日以上」となっている。国交省では記述がなくPIで担保されているためと思われる。

(5) 配慮書手続における調査等の考え方

配慮書では、複数案の環境影響を比較検討し、事業計画が変更可能な段階における重大な環境影響の回避・低減に期待できる。また、選定した事業計画の合理的な説明に用いることが可能になる。

調査では、既存資料により重大な環境影響の把握に努めるが、既存資料のみでは十分な情報が得られない時、既存資料の妥当性が不透明な時等の場合、専門家等からのヒアリング等による知見を収集することになる。

また、配慮書以降の環境影響評価の手続きを効率的かつ合理的に行うため、配慮書の作成時に集めた情報や予測・評価結果、意見等を方法書以降の手続に活用・反映する（ティアリング）ことができる。配慮書の情報の活用を積極的に行うことにより、方法書以降の調査・予測・評価の効率化が可能になる。

(6) 自治体における計画段階環境配慮書手続の導入状況

環境省が実施した、地方自治体における配慮書手続の導入状況を確認するためのアンケート結果を示した。施行済みが20都道府県で、政令市では12市となっている。

- 約半数の自治体において配慮書手続の導入が図られている。
- 配慮書手続を導入した自治体の条例は、法制度に沿っていることが多いが、各自治体における社会的・自然的状況等を踏まえ、自治体独自の規定をしている場合もある。
- 方法書以降の手続と同様、住民、市町村長、審査会への意見聴取の規定を設けている。
- 配慮書手続を導入していない自治体に、その理由をアンケート等で確認したところ、「法対象事業や他自治体の事例をみながら導入を検討したい」旨回答する自治体も多くみられる。今後の法や条例における配慮書事例の積み重ね、配慮書手続による環境配慮の推進の効果を明らかにすることが重要である。

3. 最近の環境影響評価法対象事業における手続状況について

(1) 最近の環境影響評価法対象事業における手続状況

① 背景

近年、環境影響評価の審査案件数は、急激な増加傾向にある。この要因としては、①法改正により配慮書手続が追加されたこと、②風力発電施設が対象事業に追加されたこと、③震災の影響等により火力発電所の案件が増加したこと、等による。特に、火力発電、風力発電については、今後数年間にわたり審査案件の大勢を占めることが見込まれる。

② 配慮書の審査状況（概要）

環境影響評価法施行令の改正により、平成25年4月から計画段階環境配慮書手続が義務化された。

風力、火力発電事業はこれまで 16 件、8 件が審査済み、平成 26 年では、風力 13 件、火力が 7 件となっている。

(2) 風力発電事業に係る環境影響評価について

① 風力発電事業に対する環境大臣意見の提出状況

改正法に基づき、平成 24 年 10 月から風力発電所の設置が法対象に追加された。その結果、平成 26 年 11 月末までに、41 件の風力発電事業に対し環境大臣意見が述べられている。その約 7 割が北海道・東北地域の案件である。

② 風力発電所における配慮書の傾向と環境大臣意見の主な内容

複数案の設定について、A. ある程度の広範な区域を指定し、具体的な風車の配置の計画はこれから定めるもの。B. 複数の案を検討するもの（数は少ない）。A については、環境影響の懸念がある場合、特定区域を除外する、広範な地域について詳細な調査をするような大臣意見がある。B については、案ごとに配慮すべき点を指摘するような大臣意見を付けている。その他、騒音や風車の影、動物、植物、景観などの項目ごとに意見を付けている。

(3) 火力発電事業に係る環境影響評価について

① 火力リプレース関係

リプレース後に発電所からの「温室効果ガス排出量」、「大気汚染物質排出量」、「水質汚濁物質排出量」、「温排水排出熱量」の低減が図られること、対象事業実施区域が既存の発電所の敷地内又は隣接地に限定されることなどを条件に、1 年程度要する環境調査の省略等を可能とするとしている。

具体的にみると、大気質については気象状況・濃度状況の調査が省略可能で、温排水については海生生物の調査を省略可とし、動植物については環境影響評価項目として選定しないとする。

② 環境アセスメントにおける二酸化炭素の取扱い

下記の観点により、必要かつ合理的な範囲で審査する。

・ BAT (Best Available Technology) の採用

竣工に至るスケジュール等も勘案しながら、アセス手続中の最新発電技術等の採用の可能性を検討した上で、既に商用プラントとして運転中の最新鋭の技術以上を採用しているか否か。

・ 国の目標・計画との整合性

中期目標（2020 年目標）との関係で、上記枠組に参加し、CO₂ 排出削減に取り組んでいくこととしている場合は整合性を確保する。枠組みができるまでは、天然ガスと同等程度の排出になるようクレジット等を確保する。2050 年目標との関係で、今後の革新的な CO₂ 排出削減対策について継続的に検討する。

③ 火力発電所における配慮書の傾向

複数案の設定について、煙突高さ・温排水口についての複数案や建屋配置についても複数案を設定するケースは少ない。異なる事業実施区域による複数案・ゼロベースを含めた事業検討はない。これに対し、案ごとに配慮すべき点を指摘するような大臣意見が出ている。

④ その他

これまでに、5 件の石炭火力案件の計画段階配慮書が提出、審査済である。一般電気事業者 5 社が、火力電源入札を実施中（合計 約 1,070 万 kW）である。

(4) 地熱発電事業に係る環境影響評価について

山葵沢地熱発電所（仮称）設置計画に係る環境影響評価準備書が出されている。国立公園の普通地域で地熱開発ができるように法改正されたということを受け、このような地域での開発計画も今後の増加はありうる。

(5) 中央新幹線（東京都・名古屋間）環境影響評価書について

温室効果ガス、水資源、自然環境、発生土、大気・騒音振動・土壌に関する環境大臣意見が、平成 26 年に出されている。

4. 環境影響評価法における放射性物質適用除外の削除

平成 25 年 6 月の「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」によって、環境影響評価法における放射性物質に係る適用除外規定が削除された。放射性物質に係る環境影響評価の手法等について検討を行うため、「環境影響評価の基本的事項等に関する技術検討委員会」を開催し、平成 26 年 6 月に報告書が取りまとめられた。その報告書の内容を踏まえ、基本的事項が改正された。

①法対象事業を実施する際に、放射性物質を取り扱う場合の基本的な考え方

- 環境影響評価項目の対象である基本的事項に、新たに一般環境中の放射性物質を位置づけた。
- 放射性物質による環境の汚染の状況の把握については、放射線の量で行うことを基本とする。
- 調査、予測及び評価の手法：国や地方公共団体等による既存の調査結果を活用、必要に応じて実測。
- 環境保全措置の考え方：切土・盛土等の工法上の工夫、飛散・流出防止策等が考えられる。
- 環境影響評価法で放射性物質を取り扱う必要がある場合の留意事項
 - ✓ 土地の形状の変更等に伴い放射性物質が相当程度拡散・流出するおそれのある事業（工事段階）
 - ✓ 供用中に放射性物質を取扱いうる事業

②主務省令の改正

基本的事項の改正を踏まえ、各事業種の所管省庁が事業種ごとの主務省令の改正を行う。環境省所管の廃棄物最終処分場事業の主務省令については、平成 27 年 3 月末頃の公布予定とされている。

③技術ガイドの作成

放射性物質に係る環境影響評価を行う際に参考となる調査、予測及び評価の具体的な手法や環境保全措置の内容をまとめたものであり、これも平成 27 年 3 月末頃公表予定とされている。

5. 環境アセスメントの迅速化等

(1) 環境アセスメントの迅速化

エネルギー源の供給途絶や価格の乱高下等、予期せぬエネルギー情勢の変化があつたとしても、低廉な価格で必要な時に必要な量のクリーンなエネルギーを安心して利用できる社会を目指す一方で、東日本大震災以降、老朽火力の焚き増し等により、火力発電の燃料コストが大幅に増加し、再生可能エネルギーの導入は依然その水準は低い状況にある。

こうした状況を受けて、日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）において、3、4 年程度かかると想定される風力・地熱発電事業に係る環境アセスメントの手續期間の半減を目指すこと、通常

3年程度かかる火力発電所のリプレースに係る環境アセスメントの手續期間を最短1年強に短縮することを目指し、また、火力発電所の審査におけるCO₂の取扱いを明確化すること、が盛り込まれ、これらによって、民間企業が円滑に投資できる環境を整備することとされた。

加えて、上記の方針を具体的施策に落とし込んでいる規制改革実施計画（平成25年6月14日閣議決定）が策定された。

(2) 短縮目標

風力・地熱発電所の場合、通常3年程度を概ね半減まで短縮を目指す。火力発電所リプレースの場合、さらに自治体や事業者にも協力を求めることで1年強まで短縮を目指すことにしている。

なお、現状では、迅速化について、概ね想定のとおりを実現している。

(3) 環境アセスメント基礎情報整備モデル事業

目的は、環境アセスメントに活用できる環境基礎情報（貴重な動植物の生息・生育状況等の情報）のデータベース化及びその提供を通じて、質が高く効率的な環境アセスメントの実施を促進することにある。

風力発電等に対し、環境上の影響を受けやすい場所を予め明らかにすることによる環境影響の回避・低減、事業者が情報を活用することによる質の高い環境アセスメントの効率的な（＝環境調査期間の短縮化）実施が可能で、風力発電等の早期大規模導入に資するなどの効果が期待される。

(4) 小規模火力発電に係る環境保全対策ガイドライン

自治体や事業者の方に広く活用していただくための、環境保全技術先進事例の取りまとめが行われている。

質疑応答

・ 質問

配慮書段階での「位置・規模」の検討は、SEAとはいえないということでしょうか？

・ 回答

環境基本法の20条で現行のアセスメントが規定されています。そこでは、文言的に事業段階と限定されていますので、それは計画段階とはみなされずSEAとはいえません。計画段階で実施する場合は19条での配慮事項を行うといった改正が必要と思われます。

以上