

環境アセスメント図書の制度的公開について(提言)

環境アセスメント学会会長 藤田八暉

1. 経緯と現状

環境アセスメント図書（以下「アセス図書」※という。）の縦覧期間終了後の公開については、1999年から、環境省が手続き後のアセス図書を一般社団法人日本環境アセスメント協会の一室を閲覧場所として公開する仕組みを設けたが、2011年3月にこの閲覧の仕組みは中止となり、国立国会図書館支部環境省図書館での閲覧に限定された。

その後、2017年に本学会と環境省が行った「環境アセスメント図書の継続的な公開と活用に関する意見交換会」を契機に、環境省に「環境影響評価図書の公開に関する検討会」が設けられ、その成果を踏まえ、2018年3月30日付の環境省環境影響評価課長通知により、法定の縦覧・公表期間を過ぎた場合においてもアセス図書の閲覧ができるよう、事業者の協力を得て、環境省がインターネット及び国立国会図書館支部環境省図書館の利用により公開することとなった。

しかし、事業者へのお願いベースであることから、対象となった434事業において応公開図書は74点（2022年12月27日現在）と、未だ不十分という実態にある。このため、2022年7月に本学会と環境省が意見交換を行い、本学会に「環境アセスメント図書の持続的公開に関するタスクフォース」を設け、アセス図書の持続的な公開に向けた論点整理を行うこととなった。

なお、地方公共団体（以下、「自治体」という。）では、独自に公開に関する要綱等を制定し、縦覧期間終了後もウェブでの公開や自治体の図書館等で閲覧可能としているところもある。

※ 環境影響評価法では、配慮書、方法書、準備書、評価書、報告書と段階を踏んでアセス図書が作成される。これらを総称して「アセス図書」という。

2. 公開に係る制度上の課題

環境影響評価法では、基本的に、期間を定めて事業者に縦覧を義務付けているが、縦覧以後のアセス図書の公開（以下、「継続的な公開」という。）に関する規定はない。主務官庁に提出されるアセス図書は、主務官庁及び関係官庁の意見形成のため提出されたものであり、それ以外の利用は想定されていない。しかしながら、下記のように、縦覧期間終了後もアセス図書の継続的な公開を望む意見は多い。

- ✓事業者が他事業者の環境保全措置等を参考とすることができ、情報共有が図られる。
- ✓審査を行う行政担当者にとっても、他の事例を参考にできることは非常に有用である。
- ✓事業者にとっても調査、予測、評価に係る技術の発展や負担軽減になる可能性がある。
- ✓事業予定区域が隣接や重複する事例もあり、累積的影響を視野に入れる観点からも、条例対象の事業も含めてアセス図書を公開することが望ましい。

他方、事業者側からは、以下のように継続的な公開に消極的な意見も見られる。

- ✓そもそも継続的公開は義務ではないので、事業者として公開する責任がなく、メリットもない。
- ✓環境影響評価手続が進むにつれて計画が変わるのが通常であり、配慮書から準備書の段階のアセス図書の公開にはあまり意味がないのではないか。
- ✓非公開情報を含まないアセス図書では、事業者としては調査結果を活用するメリットは少ない。非公開情報を含むのであれば、各社で共有するメリットはあり得るがセキュリティや費用の問題などのルール作りが難しく、事業が競合する中で、調整も進めにくい。
- ✓累積的影響の評価手法が定まらない中で、累積的影響の対応としてアセス図書の公開を行うことは適当ではない。先にアセスを実施した事業者が先に事業化できるとは限らず、審査の中で既に他の事業者が計画しているから立地不可、という意見を出されても困る。

アセス図書については、行政機関が保管する図書は行政文書であり情報公開制度の対象となるが、その保存期間に関して特別の規定がないために一定期間後に廃棄される可能性があり、また、文書を特定して公開請求し費用を支払わなくてはならないという課題がある。さらに、アセス制度での公開期間を過ぎて、なお、事業者に負担を課すことについては、事業者の中に上記のように公開に対して消極的な見解も見られ、継続的な公開に協力を得ることは難しいものと思料される。

事業者が作成し保管するアセス図書について、事業者が著作権を有するとされるが、縦覧に際し既に公表されていることから著作権のうち公表権は喪失し、一方、公衆送信権、複製権、貸与権等の権利は保有していると考えられる。アセス図書の継続的な公開に当たっては、電磁的公開を念頭に置くと、特に、公衆送信権との関係を整理する必要がある。

3. 継続的な公開の意義、理念

縦覧に供されたアセス図書は、事業者が、事業による環境への影響を調査・予測・評価し作成したものである。その際、公的な環境情報が用いられ、その時点での当該地域における環境の状況を示すとともに、市民等の外部の意見や情報も取り入れて予測・評価が行われたものであり、関係者と知見を共有して作成された公的文書と捉えることができる。

事後調査結果を含めたアセス図書の情報は、地域の環境に関する基本情報に、事業実施に伴って生じる地域の環境の変化に関する情報を加えて作成され、将来的に地域の環境を良好に維持する上で有効であり効果的な情報となる。これは、地域の環境管理を進めるうえでの重要な情報であり、公的に共有し活用することが大いに期待されるものである。

また、アセス図書の継続的な公開には、次のような意義もある。

- ✓アセス図書の情報は、環境影響を予測評価する手法などの環境影響評価技術の向上に活用することが可能であり、様々なアセス図書作成に際しての参考事例にもなることから、アセス図書の質の向上に貢献し得る。
- ✓生物多様性や気候変動などの長期的な課題との関係で、アセス図書のデータは時系列としても重要な環境情報となる。

✓地域全体からみた開発史（地域の成り立ち）に関わる貴重な資料でもあり、地域の歴史的評価の観点からも重要である。

このように、アセス図書の共有、活用の仕組みが整備されることは、環境アセスメントがより効果的に有効性を発揮することを可能とするものである。

また、その方法として、アセス図書を電磁的に共有できるようにすることで、政府全体でデジタル変革が進められようとしている折り、国民全体の情報資産になると言える。

4. 目指すべき方向性

上記3. の意義・理念で述べたように、アセス図書は、地域の環境を保全するために重要な公的文書であることから、継続的な公開のため、その位置付けや関係者の適切な分担を明らかにする制度的措置が必要と考えられる。制度的措置の検討に当たっては、下記の点に留意が必要である。

(1) アセス図書の公開範囲

環境影響評価法では、配慮書、方法書、準備書、評価書、報告書と段階を踏んでアセス図書が作成される。評価書には、配慮書から準備書までに提出された意見等の概要やそれへの見解を含め、環境保全措置の検討経緯が記載されることになっており、評価書が公開されればそれまでの経緯を含め当該事業の環境影響を理解することが可能と考えられる。また、事業着手後の環境保全措置の実施状況等についても重要である。このため、負担の低減や効率性の観点から、評価書と報告書を公開対象とすることが適当と考えられる。前提として、公開に当たり、評価書について、配慮書から準備書までに提出された意見等の概要やそれへの見解を含め、環境保全措置の検討経緯がしっかり記載されることが必要である。

(2) 著作権との調整と公開の制度的位置づけ

アセス図書に関しては、事業者が保有する著作権（具体的には公衆送信権）との関係が問題となりうるが、そもそも環境影響評価法の義務に基づいて作成されたものであり、事業者にアセス図書作成のインセンティブを与える必要性とは特に関係しない。また、アセス図書は、公的環境情報も用い、制度に基づいて提出された市民等の外部の意見や情報も取り入れて関係者と知見を共有して作成された公的文書である。また、3で述べたようにアセス図書の情報は多くの意義を有している。このため、アセス図書は国民的情報資産であるといえ、著作権についての利益保護以上に公開の義務づけによる国民的利益が大きいと判断できる。この観点から、事業者の協力や情報公開制度のみに委ねるのではなく、評価書及び報告書の継続的な公開を制度的に位置づけ、公文書として図書を受領、保管している行政機関が公開し、相互に活用が図られる仕組みを、環境影響評価法に規定することが適当と考える。これにより、著作権法上の諸権利は調整されるものと考えられる。

(3) 制度的公開の主体と方法

国民的情報資産として利便性を考えると、主務官庁がバラバラに公開を行うのではな

く、単一主体が統一的に行うことが望ましい。環境影響評価法は、制度全般を担当する環境省と、対象事業を所管する主務官庁（経済産業省、国土交通省等）の共管となっているが、公開は、制度全般を担当する環境省が一元的に行うことが適当である。

制度的公開の方法としては、文書としての保管と閲覧だけでなく、情報化が進展した今日では、全国の国民が利用する可能性を考え、電磁的記録のインターネット上での公開とダウンロード及び印刷を可能とすることが必要である。なお、文書での保管・閲覧については、公文書として扱うことが適当である。

具体的な公開方法としては、環境省に環境影響評価情報センター(仮称)のような組織を置き、アセス図書の収集と電磁化、インターネットでの公開、公文書館への移管等の業務を行うことが有効と考えられる。多くの関係者が関わることから、この点についても、環境影響評価法に権能(または機能)と位置付けを明確化することが望ましい。

アセス図書は、手続きの段階で都道府県知事の意見を聴取することとなっており、都道府県にも文書が存在する。地域住民の便宜を考えると、各都道府県において継続的な公開を行うことも検討されるべきである。この場合、公開の方法等については、各都道府県における公文書の扱いや情報公開条例等に則ることが適当と考える。また、全都道府県及び環境影響評価法施行令に定める政令市では、環境影響評価条例等の制度を有している。各地方自治体の制度に基づき作成されるアセス図書も、環境に関する国民的情報資産であることに変わりないことから、上記の環境影響評価情報センター(仮称)に情報を集約することも検討すべきである。この点についても、環境影響評価法に、自治体との取り決めによる事務を受託できることを明確化することが望ましい。

(4) 公開に際し配慮すべき情報の扱い

アセス図書では、機微に触れる情報も扱われている。公表すると乱獲される恐れのある希少種の詳細な位置情報やセキュリティに関する情報などは公開対象から外すといった配慮が必要である。

5. おわりに

アセス図書は、地域の環境を保全するために重要な公的文書としての位置付けを明確にし、幅広い関係者の共通の理解と積極的な関与や貢献が可能となる枠組みを構築することが求められる。このため、継続的な公開のための制度的措置が不可欠であることから、アセス図書の制度的公開のための措置を環境影響評価法の見直しの重要な柱の一つとして採り上げ、検討、実施されることを要請したい。

また、デジタル変革に的確に対応するため、アセス図書の電磁的な共有方法に関して、技術的に最適な取り組みを進めることが必要である。

アセス図書の公開をめぐる経緯

1. 経過

- 1999年～ 手続き後アセス図書を一般社団法人日本アセスメント協会の一室を閲覧場所として公開
- 2011年3月 手続き後アセス図書の閲覧を中止、環境省内での閲覧に限定
(事業者の承認が得られたもののみ)
- 4月 改正環境影響評価法成立
- 9月 第10回研究発表会・特別集会「アセス図書の管理」を開催
- 2015年9月 第14回研究発表会・特別集会「アセス電子図書の管理と活用」を開催
- 2016年9月 第15回研究発表会・特別集会「環境関連データのオープンデータソースの動向と課題」を開催
- 大会時に開催された学会理事会にて手続き終了後のアセス図書の扱いについて学会長(田中充)より申し入れを行うことを確認。
- 2017年2月 環境省「環境アセスメント図書の継続的な公開と活用に関する意見交換会」
- 12月 環境省「第1回環境影響評価図書の公開に関する検討委員会」
- 2018年3月 環境省「第2回環境影響評価図書の公開に関する検討委員会」
- 環境省、縦覧期間終了後の環境影響評価図書の公開を開始
- 9月 第17回研究発表会・特別集会「環境アセスメント資料のアーカイブ化に向けて」を開催(環境省環境影響評価課湯本課長補佐の報告等)
- 2022年7月 応公開図書68件(6月30日改定、9月25日現在変更なし)
- 7月7日 学会関係者と環境省環境影響評価課との懇談
- 7月20日 常務理事会「アセス図書の公開に関するタスクフォース設置」を承認

2. 現状

- ・2022年12月27日現在、縦覧期間終了後の公開に応じている図書数は74点(表1)。
- ・2018年4月～2022年12月の期間に、環境影響評価法の対象となるアセス図書を作成した事業数は434件。

表1：持続的公開の実施状況(2022年12月27日現在)

	道路	河川	鉄道	飛行場	発電所				廃棄物 最終処 分場	埋立て ・干拓	面整備	合計
					火力	風力	太陽光	その他				
配慮書	1			1		16	3		1		1	23
方法書	1		1	3		13			1		1	20
準備書	1			2		7			1		1	12
評価書	2			2	3	4			1	1	2	15
報告書				1		3						4
合計	5	0	1	9	3	43	3	0	4	1	5	74

※公開している図書の数を示す。一つの事業で複数の図書を公開しているケースを含むため、事業数とは一致しない。