

2022.12.14

環境アセス学会若手研究会主催
第二回座談会

環境法、地方公共団体の アセスメント

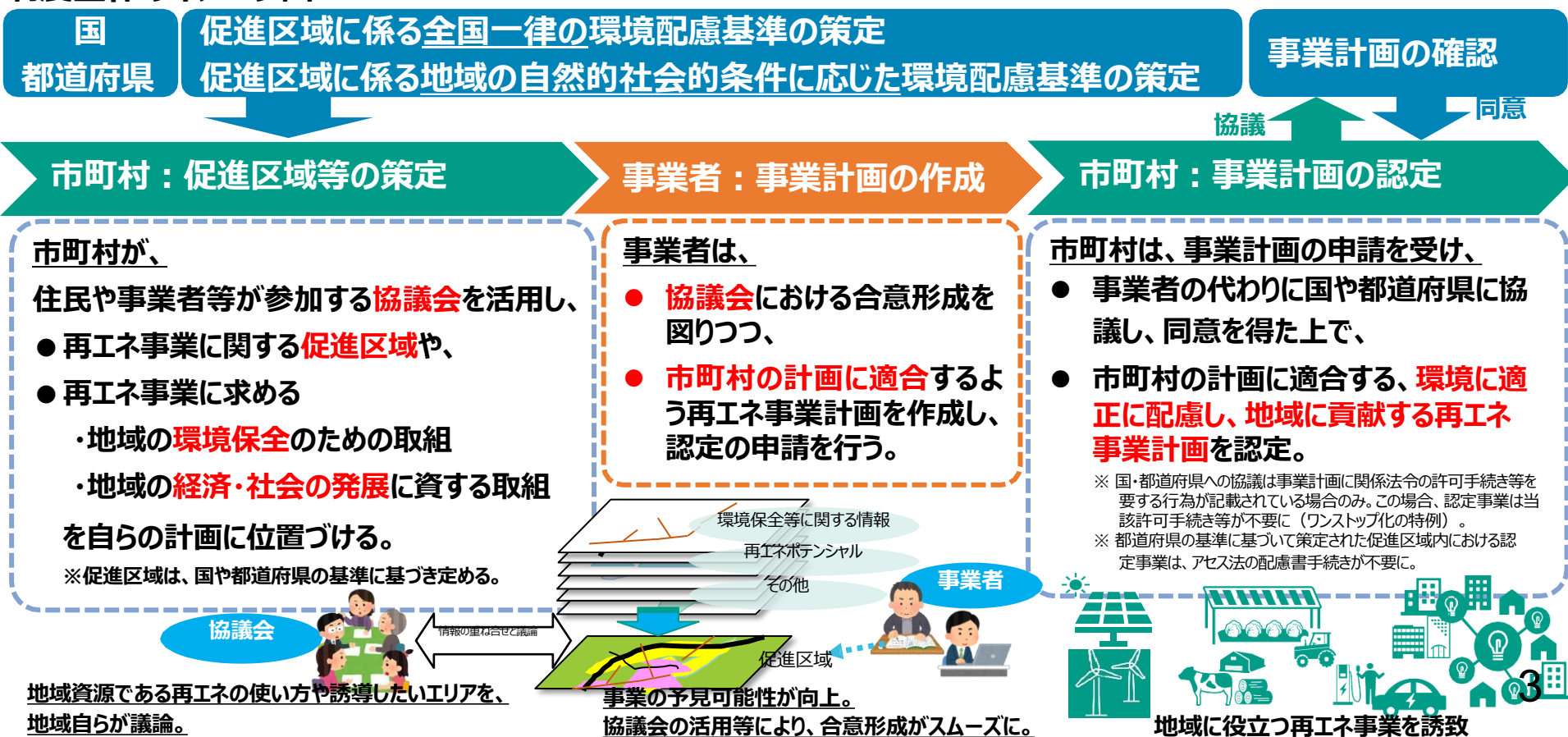
明治大学名誉教授
研究知財・戦略機構 研究推進員

柳 憲一郎

温対法に基づく再エネ促進区域の仕組みの概要

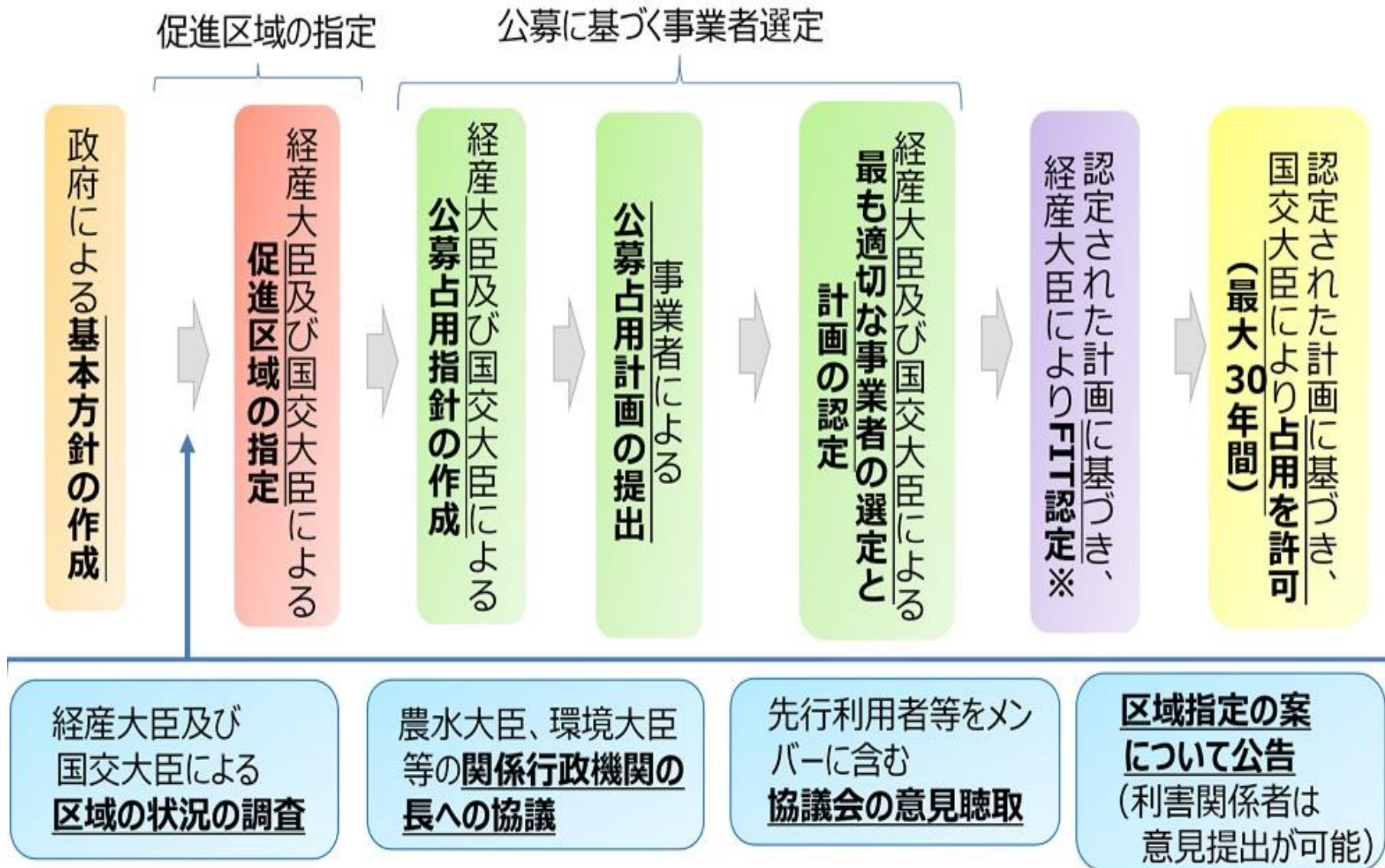
- 地球温暖化対策推進法に基づき、市町村が**再エネ促進区域**や、再エネ事業に求める**環境保全・地域貢献の取組**を自らの計画に位置づけ、適合する事業計画を認定する仕組みが2022年4月に施行。
- **地域の合意形成**を図りつつ、環境に適正に配慮し、地域に貢献する、**地域共生型の再エネ**を推進。

制度全体のイメージ図



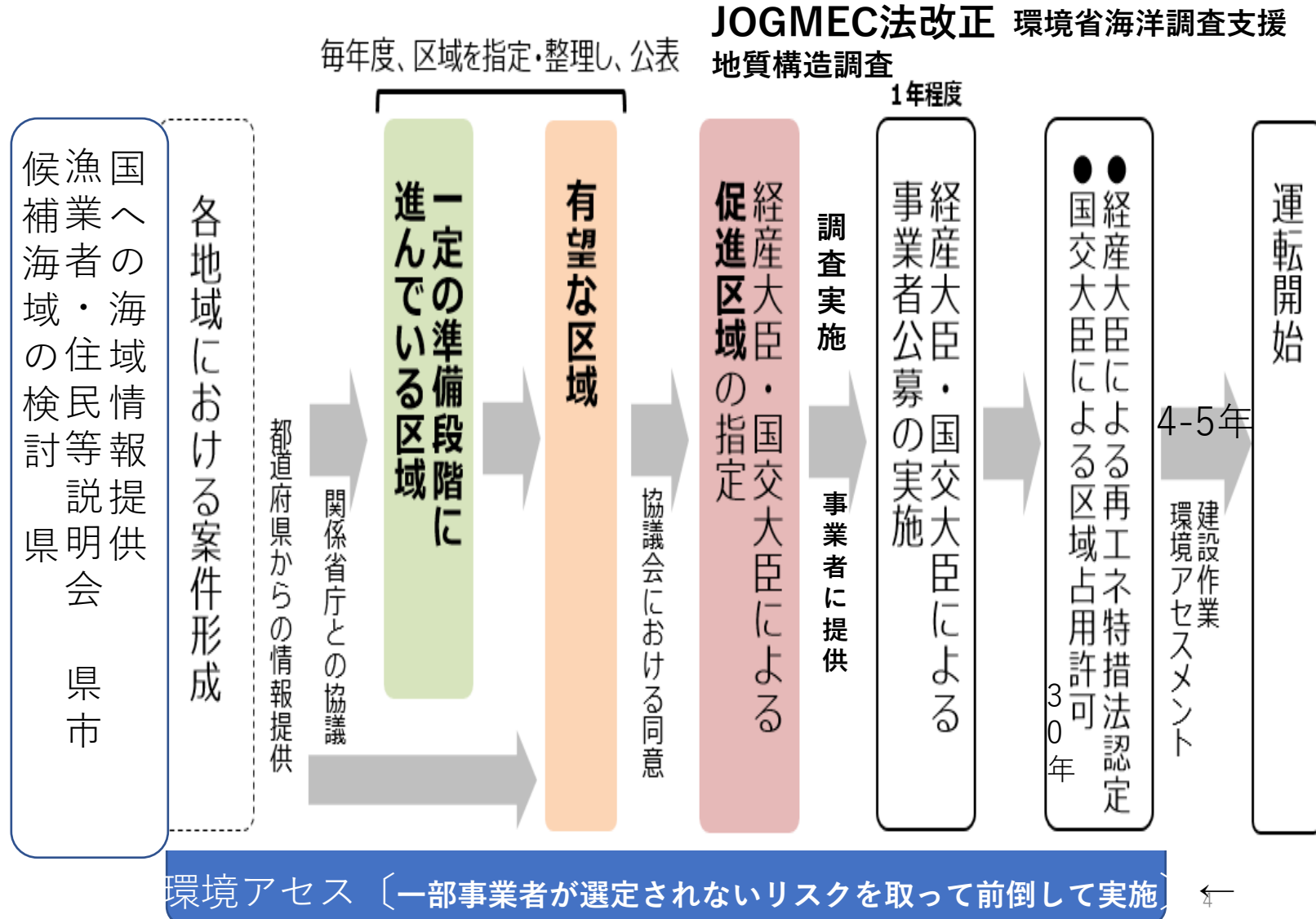
再エネ海域利用法の概要

(出典:資源エネルギー庁HP 海域再生エネ利用法の概要)

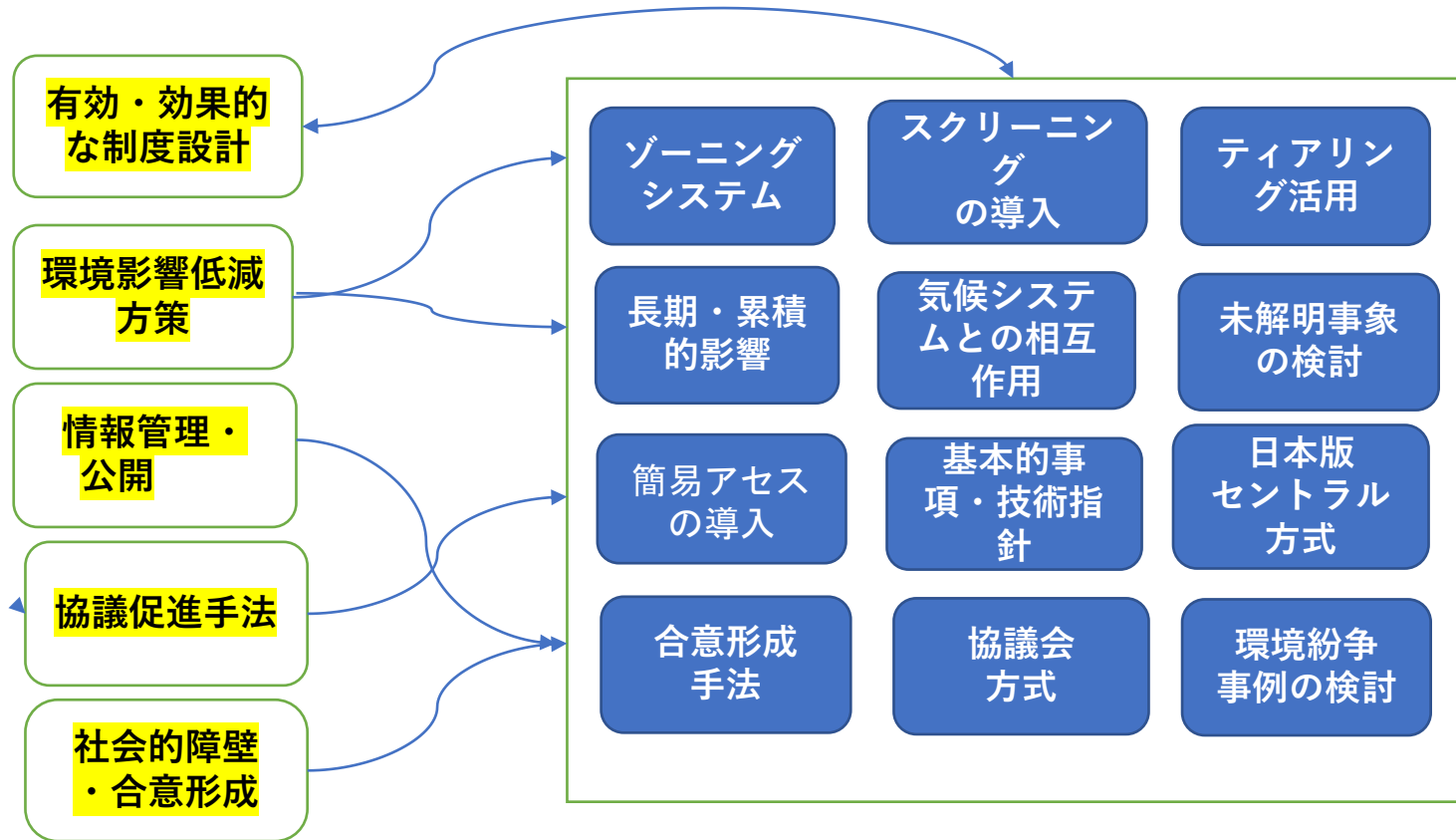


※電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法第9条に基づく経済産業大臣による発電事業計画の認定

洋上発電設備の整備に向けた手続きフロー



視点図解:再生可能エネルギーの推進と環境アセスメント



視点 再生可能エネルギーの推進と環境アセスメント

(1) 制度的課題：

○再エネに関する環境影響評価について⇒より幅広いスクリーニングの導入、簡易かつ効果的なアセスメント手続の導入について具体的な制度設計をすること。

○ゾーニング手法を採用した場合⇒協議会方式と、SEAでの地域住民への情報提供・意見聴取の関係について明らかにする。

○再エネ海域利用法の手続とアセスの手続を整合させる制度設計をするとともに、日本型セントラル方式の手続を具体化する。

○アセス図書の公表⇒著作権による制約について、諸外国と比較しつつ、制度的な考え方を示す

(2) 技術的課題

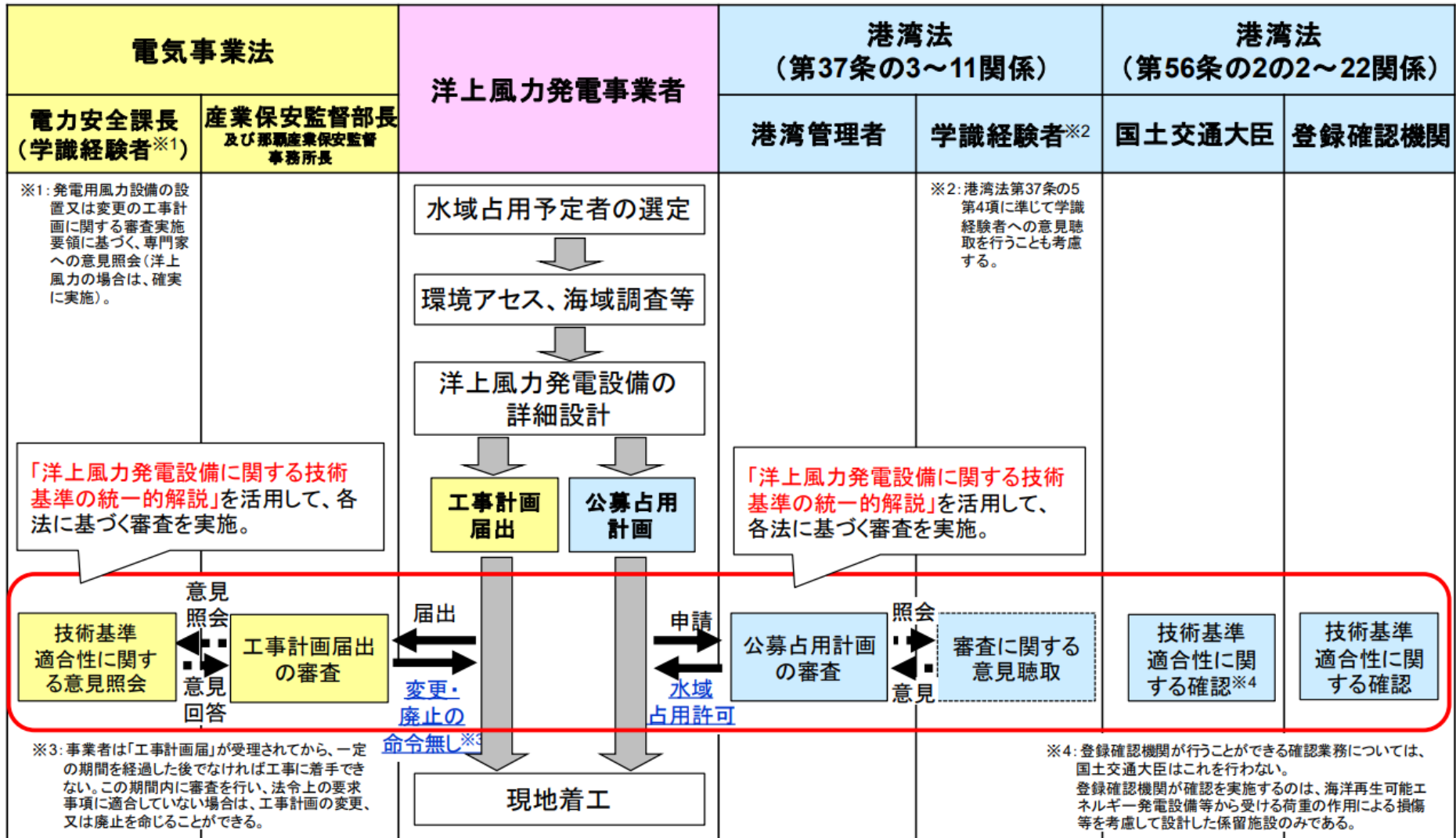
○戦略アセス⇒事業のポジティブ面（費用便益）を含む計画体系を示す

この体系を踏まえ、累積的・相乗的・長期的影響評価による複数再エネや他計画の合理的評価手法を示す。

○事業アセス⇒鳥類、気候・気象、海洋生物、バイオリギングによる回遊調査など、調査・予測・評価のあり方について適正な考え方を示す

○事後アセス⇒累積的影響のあり方、順応的管理のあり方、リプレイスの場合における従来の予測評価の用い方、について適正な考え方を示す

個別法のフローにみる適合審査と環境アセスの位置づけ



出典 日欧の洋上風力発電市場における規格、技術基準及び適合性価：現在の実施状況とベストプラクティスP14

簡易かつ効果的なアセスメント手続の導入の検討

類似の表現として「簡易アセス」、「自主アセス」や「スモールアセス」等の用語がある。

規模や内容など複数のイメージが混在している現状があるため、ここでは、以下の方法・対象に基づくものを「自主的環境配慮」という用語に統一した上で、議論を展開したい。

◎すなわち、アセス法及び自治体のアセス条例の対象外も含め、事業者が自主的に行う簡易な環境アセスメント（工事や存在・供用に係る調査・予測・評価を行った事例や震災復興事業における環境配慮検討事例を含む。）

方法・対象

- ①アセス手続きの簡略化
- ②調査項目・手続の簡略化
- ③小規模事業を対象

① 手続簡略化の代表的な例 川崎市

- 「川崎市環境影響評価に関する条例」は事業の区分として第1種・第2種・第3種という形で規模に応じて三段階に対象事業を分け、2種・3種行為については、その面積や処理能力の規模要件から手続の一部を省略するという簡略化を定める。
- 第2種行為:配慮書、実施計画書段階の手続を省略。
- 第3種行為:その第2種と同様の省略に加えて、評価書案段階の公聴会の開催、評価書の作成を省略。必要に応じて審査会へ諮問。
- 同条例では、個別には指定開発行為又は法対象事業のいずれにも該当しない「複合開発事業」を行う事業者に対し、第3種行為に係る手続に準じて、環境影響評価等を行うように指導することができる（同条例第72条）と定め、いわゆる「アセス逃れ」への対応も規定。
- 指定開発行為、法対象事業又は複合開発事業のいずれにも該当しない事業について、事業者は、当該事業の実施に際し、この条例に準じた環境影響評価等を行うことを市長に申し出ることができる（同条例74条）。その場合、第3種に準じた手続きが適用される。⇔自主アセス規定

地方自治体における簡易手続

- 条例においては、法によって定められている範囲よりも幅広い分野でアセスがなされている。
- 対象となる事業か否かの判断基準について法律で要求されている基準に満たない場合でも対象とされている例¹⁾が多くみられ、条例では概ね法律の基準の2分の1の規模を目安に選定される傾向が指摘される²⁾
- 法と条例の役割分担を巡っては、法が条例の制度の存在を念頭においた上で定めていることや、法対象とならない業種や規模のものについては地方公共団体がその地域の実情に合わせて条例で対象とするという役割分担がされており、わが国のアセス制度は法律と条例との二層構造にすることで、大枠と各地域の実情に合わせた柔軟性を兼ね備えることを目標としている。
- 簡易手続について条例で規定をおいている自治体もみられ、都道府県レベルでは宮城県、群馬県、岐阜県、大分県が、政令指定都市では堺市が、簡易手続についての規定を置いているという³⁾

1) 条例における拡大のより詳細については、環境省「環境影響評価制度の現況及び課題について（補足説明資料）」（2008年6月）

2) 勢一智子「地域環境管理における自治体環境アセスメントの意義と機能」、西南学院大学法学論集43巻3・4合併号（2011年3月）18頁。

3) 中央環境審議会総合政策部会環境影響評価制度専門委員会「今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）」¹⁰（2010年2月22日）22～23頁。

〔指定開発行為に関する手続〕

★環境影響評価対象の規模が非常に小規模のものから実施

対象事業を規模に応じて大きい方から、第1種、第2種、第3種行為と区分

第1種行為手続: 方法書、準備書、見解書、公聴会、審議会、審査書、評価書、事後調査(一連の手続)⇔

第2種行為: 方法書手続の省略

第3種行為: 公聴会、審議会、評価書、事後調査手続の省略

〔指定開発行為及び法対象事業に該当しない事業に対する措置〕

★対象規模に満たない事業に対する措置・・・複合開発事業(「複合アセス」)や自主的環境影響評価(「自主アセス」)の規定

複合開発事業の規定は、大規模な工場跡地で、対象規模以下に分割して環境影響評価の手続きを回避する事例(いわゆる「アセス逃れ」の事例)を踏まえて導入された制度

〔計画段階における環境影響評価制度〕

★第1種行為について、方法書以前の段階で計画に反映するための手続

・・・環境配慮計画書制度

★環境調査制度手続

・・・基本条例に基づく環境基本計画との整合、市施策方針や地域計画、大規模事業等を庁内で環境配慮審査を行うもの

手続簡略化の代表的な例 川崎市

- 上記自主アセスの場合には、情報の提供その他必要な協力を行うという市長の責務を規定している。



川崎市条例は小規模な事業へのアセスに対しては簡略化の規定を置くと同時にアセス逃れへの対策を施しつつ、それらに該当しない事業についても、自主的なアセスを促す規定を置いている。

* 市長の協力も規定されており、事業者による自主的なアセスを促すとともに、そのバックアップを行政が担うという形態が採られている。

* 横浜市環境影響評価条例（改正:平成24年12月横浜市条例第100号）第2分類事業は、判定基準により手続の要否を判定する仕組みを導入し、その判定結果により、環境影響評価手続のすべてを省略できると規定（横浜市条例第16条第1項第2号）。

審査書（答申）作成に関する「川崎市環境影響評価審議会」の流れ

第1回 審議会

- 現地視察
- 事業者説明

◎審議

⇒審議会後に事務局へ提出する「個別審査意見」を作成するために必要な質問*を行う。

⇒事業者が回答した内容等を踏まえて、審議会後に「個別審査意見」を作成する。

※審議会での発言内容は、答申に反映されません。答申案に反映する必要がある意見は、「個別審査意見」として事務局へ提出する必要があります。

(第1回 審議会開催後、約1週間までに)

「個別審査意見」

⇒個々の審議会委員が審議会の総意として答申を作成するための「個別審査意見」を事務局に提出

「答申原案」注)

⇒個々の審議会委員から提出された「個別審査意見」を取りまとめ、事務局が「答申原案」を作成

(必要に応じ、個別審査意見を提出した委員へ、個別審査意見、答申原案に関する内容の確認を実施)

注) 川崎市環境影響評価審議会では、従来から文書（個別審査意見）を送付いただき、事務局にて取りまとめ、答申原案を作成する方式で行っています。

第2回 審議会

◎答申案審議

⇒事務局が作成した「答申原案」を「答申案」として、審議会にて審議（内容の確認、修正等）し、審議会の総意として、「答申」を取りまとめる。

「審査書」

(第2回 審議会開催後、速やかに市長へ答申)

⇒審議会から市長への「答申」を踏まえて、市長が「審査書」を作成し、公告

② 手続・項目簡略化の代表的な例 東京都環境影響評価条例

評価手続の短縮と評価項目の簡素化を定めるものとして、東京都環境影響評価条例がある。その手続としては、2つある。

① **計画段階の特例環境配慮書の作成手続**（第29条）⇒東京都の対象計画のみに適用され、環境配慮書に評価書案相当の内容を含む図書（特例環境配慮書）を作成し、知事に免除申請を行った場合には、その後の調査計画書、評価書案の手続きを経ずに見解書及び評価書を提出することが可能となり、その間の手続きを省略することができる。

② **特定地域内で行われる高層建築物の新築に係るアセス** ⇒知事が指定する特定の地域（第40条第4項：良好な環境を確保しつつ都市機能の高度化を推進する地域）に適用され、調査計画書に係る手続は省略され、**評価書案の提出**から手続が始まり、評価項目も工事中の項目にあっては、**大気汚染、騒音・振動、史跡・文化財**、工事完了後の項目にあっては、**大気汚染、日影、電波障害、風環境、景観及び史跡・文化財**の項目の選定に限定（同施行規則第54条）。

②特定地域アセスの背景

- ・計画段階環境影響評価制度の導入等について（2002年4月答申）

（附論）都市再生特別措置法への適切な対応について

都市再生の推進を図るための「都市再生特別措置法」が今国会において成立した。法は、都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上を目的として、都市再生緊急整備地域における民間都市開発事業の促進を図る観点から、許認可等関係手続、とりわけ都市計画に係る手続の迅速な処理を主眼のひとつとしている。

この一環として、都市再生特別地区については、民間事業者から都市計画素案の提出が可能とされ、この提案については、6ヶ月以内に都市計画上の取り扱いを決定することとするとともに、この提案計画に係る事業が環境影響評価法対象事業に該当する場合には、計画提案前に環境アセスメント手続を終了させておくこととされている。

- 都においては、「都市再生特別措置法」の趣旨に応えるとともに、環境基本条例に定める「良好な環境の確保」の観点を十分踏まえ、適切な対応を図ることが必要である。
- このため、都市再生緊急整備地域における民間都市開発事業について、都市計画手続きに先行しつつ都市計画手続きと一部並行してアセスメント手続きを進めるため、「都市計画手続きとの合わせ規定」等の見直しを図る必要がある。

また、都市再生特別地区として指定された地域における事業、特に「高層建築物の新築」については、これまでの知見を活用し、あらかじめ調査項目を設定しておくことが可能であることを踏まえ、このことによる調査計画書手続きのありかたについて検討し、必要な関連規定の整備を図るべきである。

最近の都条例の改正と運用の見直し

(1) 本制度の手続の明確化を中心とした見直し

本制度の手続は、事業者の一定の負担を伴うことから、より適切で分かりやすい手続とする必要がある。そのため、本制度の手続の明確化を中心に、見直すべき事項を検討する。

① 施設更新時の手続の明確化

条例の対象事業及び個別計画について、施設の設置、増設等の規定はあるが、施設の「更新」についての規定がないため、条例の対象となることを明確化する規定を設ける。

② 事業内容等変更時の手続要件明確化

条例上、対象事業及び個別計画の内容等を変更する場合の変更届を不要とする場合の要件が明確でないため、これを明確化する規定を設ける。

③ その他

(2) その他本制度の運用上の課題の見直し

① 事業者のより主体的な手続実施の仕組み

事業者は、対象計画の策定及び対象事業の実施に際し、環境の保全について適正な配慮をするため、その責任と負担において、条例の手続を誠実に履行する責務があることを踏まえ、事業者がより主体的に本制度の手続を行う仕組みを検討する。

② その他

東京都環境影響評価制度の見直しについて

答申概要〔2018年10月05日〕

- 都は、環境影響評価法の成立に先駆けて、東京都環境影響評価条例を昭和55年に制定した。環境影響評価制度（以下「本制度」という。）の創設から37年が経過し、高度成長期以降に整備した、今後、更新期を迎える施設の増加が見込まれるなど、本制度を取り巻く状況に変化が生じている。現行の本制度には、施設の更新について規定がなく、これまで新設等の規定を適用して運用してきたが、更新の要件を明確化するなど、より適切で分かりやすいものに見直す必要がある。こうした背景から、東京都環境影響評価審議会は、都知事から東京都環境影響評価制度の見直しについて諮問を受け、このたび、これまでの議論を答申として取りまとめた。

(1) 施設更新時等の手続の明確化

1) 施設の更新の定義等の明確化

現状と課題

施設の更新について規定がなく、新設等の規定を適用して手続を実施してきた。施設の更新は、解体工事の影響を含めれば、新設以上の環境への影響を及ぼすおそれがあるなどの理由から、更新が本制度の対象となることを明確にする必要がある。

今後の方向性

更新の定義を新たに定める。

更新の要件を対象事業の種類ごとに新たに定め、その規模要件は、これまでと同様に新設等と同規模で定める。

道路や鉄道等の更新は、環境への影響を考慮し、高架又は橋梁の橋脚、橋台又は桁の除却を伴う場合を対象事業とし、改築や改良の規模要件と同規模で定める。

2) 更新以外の対象事業の内容についての見直し

現状と課題

鉄道等の改良は、本線路の増設のほか地下移設や高架移設等を対象とする一方、道路の改築については、車線増のみで移設は含まれていない。

送電線路（鉄塔）も移設の規定がない。

今後の方向性

更新と同様に環境への影響を及ぼすおそれがある道路の地下移設や高架移設等を、道路の改築の定義に含める。

送電線路（鉄塔）の移設についても新たに規定する。

(2) 事業内容等変更時の手続要件の明確化

現状と課題

変更届は、軽微な変更の場合、届出を不要としているが、その要件について具体的な定めがない。事業者にとって一定の負担を伴う手続であり、要件の明確化が必要である。

今後の方向性

変更届は、都が変更内容を正確に把握し、環境に著しい影響を及ぼすおそれがあるときは手続の再実施を求めるなど、適正な手続の実施に欠かせない。変更届の意義を踏まえ具体的な要件を新たに設定する。

(3) 事業者のより主体的な手続の実施

現状と課題

審議会への説明は全て都が対応しているが、制度の趣旨からすれば、事業者も説明責任を果たすべきである。

今後の方向性

審議会は、審議会への出席、審議会での説明を事業者を求めることができる旨を新たに規定する。

(4) 氏名等の公表に係る条例規定の見直し

現状と課題

他の自治体では、手続違反があれば勧告等を行い、それでも是正されないときは、氏名等の公表をするのが一般的だが、都では勧告等の定めがない。

今後の方向性

氏名等の公表前に、必要な措置を講じるよう勧告する旨を新たに規定する。

(5) 環境影響評価図書公表方法の見直し

現状と課題

図書の公表は紙媒体が中心で、ウェブサイトでの公表は概要のみである。

今後の方向性

ウェブサイトに図書の全文を掲載するなど積極的に図書を公表する。

(6) 更なる制度改善に向けて

今回検討した事項以外にも、「計画段階環境影響評価制度の見直し」、「自主的な環境影響評価制度の導入」、「対象事業の種類や要件の見直し」は、本制度の更なる改善に向けた重要な課題であり、本格的な検討を進めていく必要がある。