

## 日本の環境影響評価制度の現状と公衆参加

田中, 充

---

(出版者 / Publisher)

国際協力機構 日中友好環境保全センタープロジェクト

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

国際協力機構 日中友好環境保全センタープロジェクト 専門家業務完了報告書 /

国際協力機構 日中友好環境保全センタープロジェクト 専門家業務完了報告書

(発行年 / Year)

2005-03

# 日本の環境影響評価制度の現状 と公衆参加

法政大学社会学部

田中 充

# 日本の環境影響評価制度の経緯

年代	国の動き	地方自治体の動き
1972年	「各種公共事業に係る環境保全対策について」閣議了解	
1976年		川崎市で日本初の本格的なアセス制度(条例)を制定
1980年		アセス制度(条例・要綱)を有する自治体が12に拡大
1981年	国会に旧「環境影響評価法案」を提出(1983年廃案へ)	
1984年	行政指導(要綱)によるアセス制度を閣議決定	以後、自治体では要綱アセスが広がる
1995年		56都道府県・政令市のうち49自治体がアセス制度を持つ
1997年	環境影響評価法制定、99年施行	

# 日本の環境影響評価制度（法）の趣旨

## 1. 位置づけー政策手段としての環境影響評価

環境影響評価は、環境悪化を未然に防止し、持続可能な社会を構築していくための政策手段

地域社会における諸活動を環境の視点から事前に予測・評価し、環境を管理することにより持続可能な社会をめざす

## 2. 対象

環境に重大な影響を及ぼすおそれのある事業

## 3. 法の目的

- ・環境アセスメント手続を定める（手続法的側面）
- ・環境アセス結果を事業内容に反映させる（規制法的側面）  
⇒事業が環境保全に十分に配慮して行われるようにする

# 日本の環境影響評価法のねらい

## ・環境影響評価制度の2つの側面

### 1. 手続法としての環境影響評価

→諸手続を通じて事業者の自主的な環境配慮を誘導する  
事業者が地域環境に関する判断材料を提供し、公衆参加の措置を行うことにより、事業者自らが事業計画に環境配慮を組み込んでいく

### 2. 規制法としての環境影響評価

→事業者の事業計画に強制的に環境配慮を組み込む  
許認可権者(行政)は事業計画の内容を審査し、環境アセスメントの結果を満たすように許認可の条件にして、事業計画に強制的に環境配慮を組み込む(横断条項)

# 日本の環境影響評価法の対象事業

1. 道路
2. ダム、湖沼水位調節施設、放水路
3. 鉄道又は軌道
4. 飛行場
5. 発電所
6. 廃棄物最終処分場
7. 公有水面の埋立て及び干拓
8. 土地区画整理事業などの面整備事業
9. 港湾計画 など 13種類の事業

・このうち規模が大きく環境に重大な影響を及ぼす事業を「第1種事業」とし、環境アセスメントの手続を必ず行う

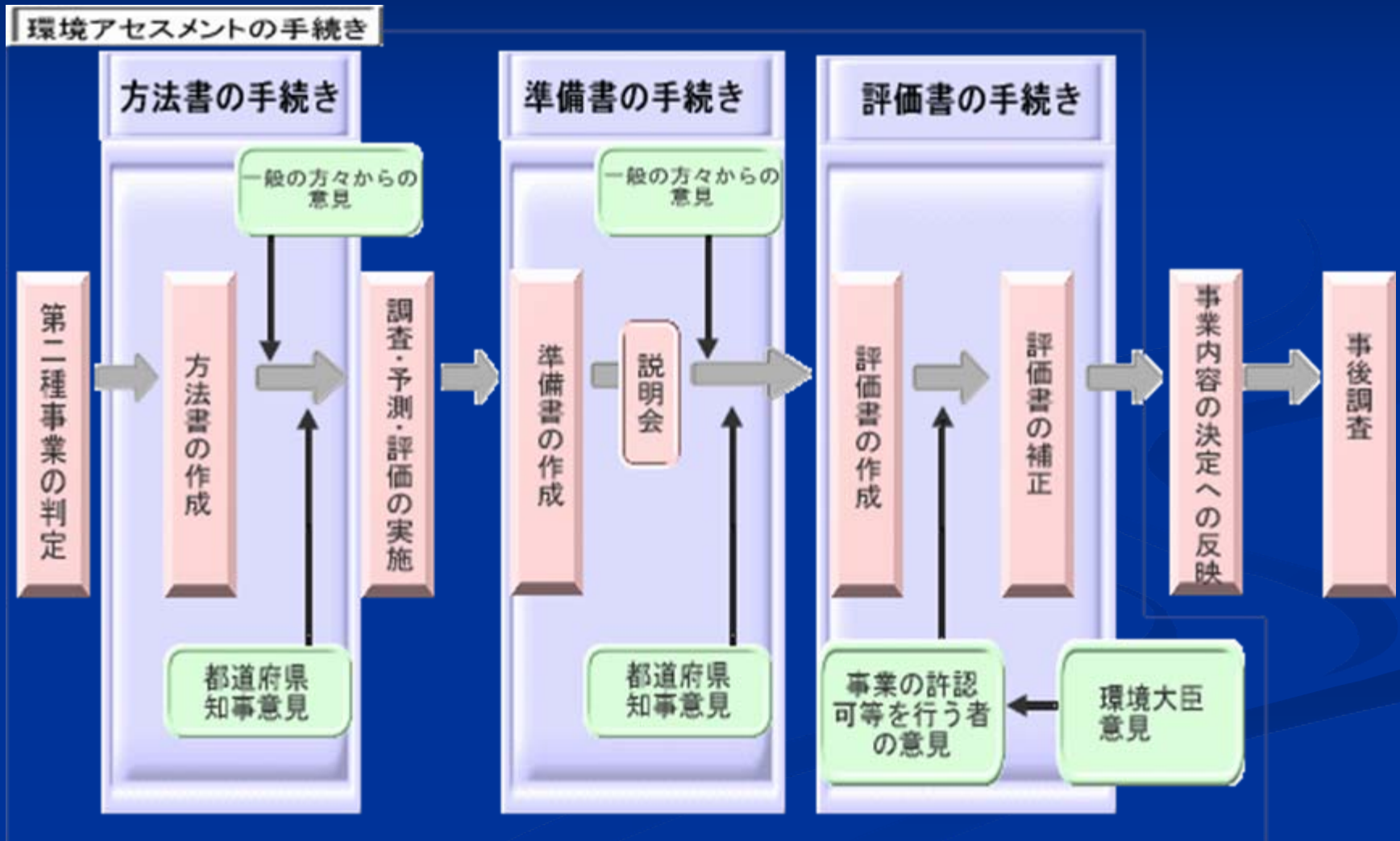
・「第1種事業」に準ずる大きさの事業を「第2種事業」として定め、手続を行うかどうかを個別に判断する(スクリーニング)

・「第1種事業」のすべてと、「第2種事業」のうち手続を行うと判断されたものが、環境影響評価法に基づく手続を行う

# 環境影響評価法の対象事業規模(例)

対象事業	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
大規模林道	幅員6.5m以上・20km以上	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	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
6. 廃棄物最終処分場	面積30ha以上	面積25ha～30ha
8. 土地区画整理事業	面積100ha以上	面積75ha～100ha

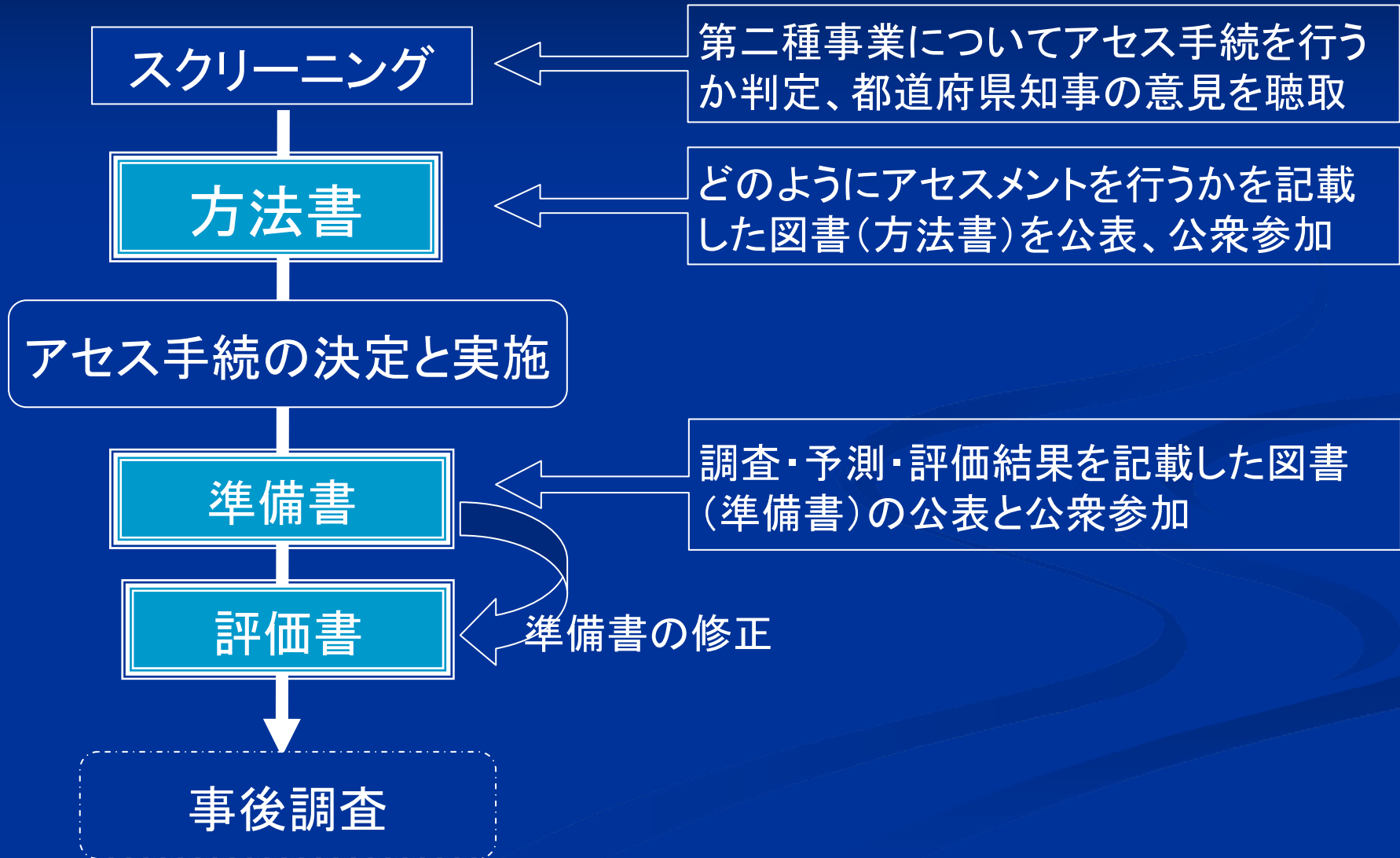
# 日本の環境影響評価法の手続の流れ





# 日本の環境影響評価法の手続の概要

環境影響評価法は3段階の手続(3つのアセス書)を実施する



# 3つのアセス図書

方法書:これから行う環境アセスメントの方法を伝えるもの

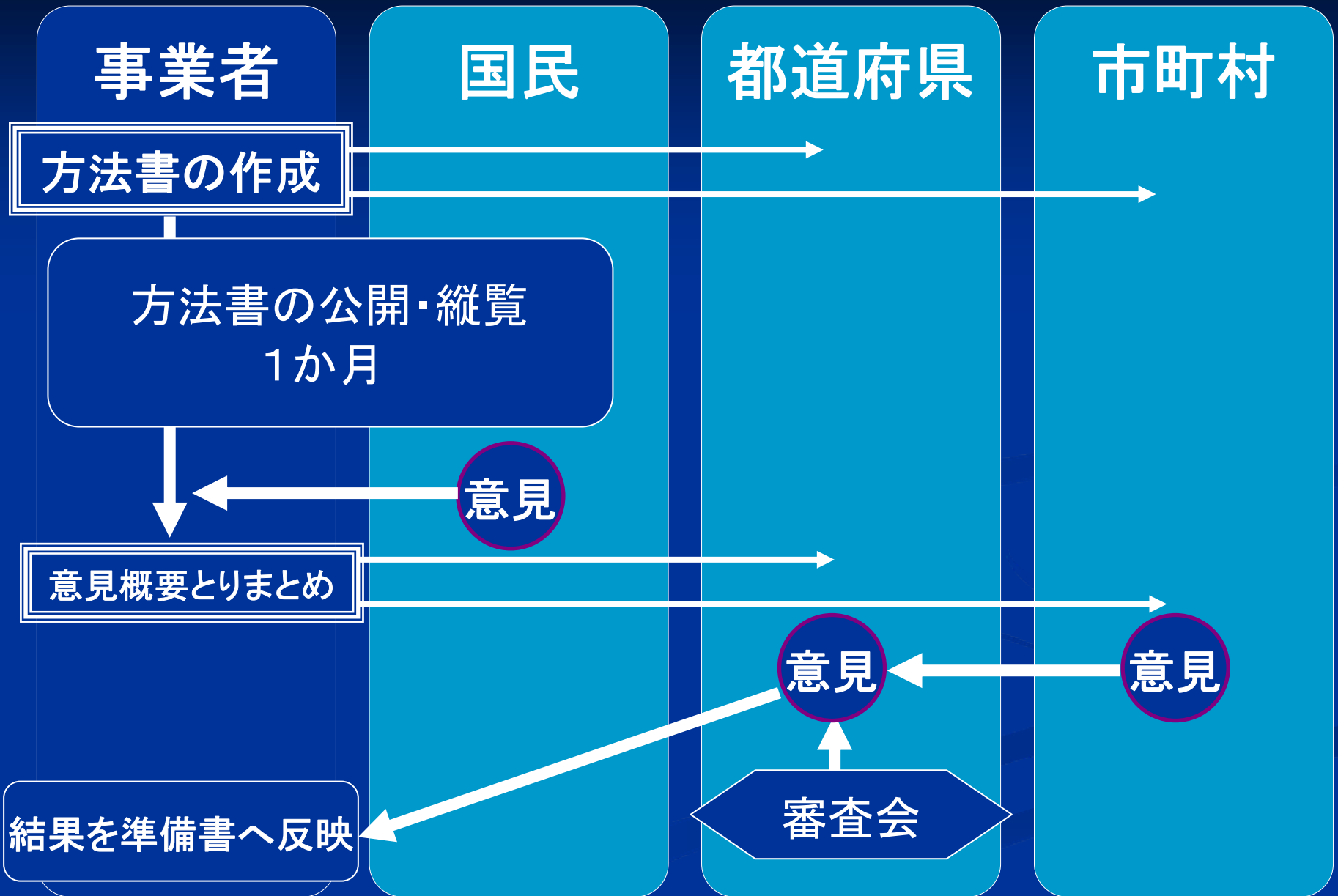
- ①対象事業の目的及び内容
- ②対象事業が実施されるべき区域及びその周囲の概況
- ③対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法

準備書:環境アセスメントの結果を伝えるもの

- ①方法書の内容
- ②方法書について環境の保全の見地から寄せられた公衆の意見の概要と事業者の見解
- ③方法書について環境の保全の見地から述べられた都道府県知事の意見
- ④環境影響評価の項目並びに調査・予測・評価の手法
- ⑤環境影響評価の結果(環境の保全のための措置及び検討の経緯など)

評価書:準備書への意見を踏まえて、その内容を修正したもの

# 環境影響評価法—方法書手続



# 環境影響評価法—準備書手続

事業者

国民

都道府県

市町村

準備書の作成

準備書の縦覧 1か月

説明会の開催

意見

意見に対する見解

公聴会

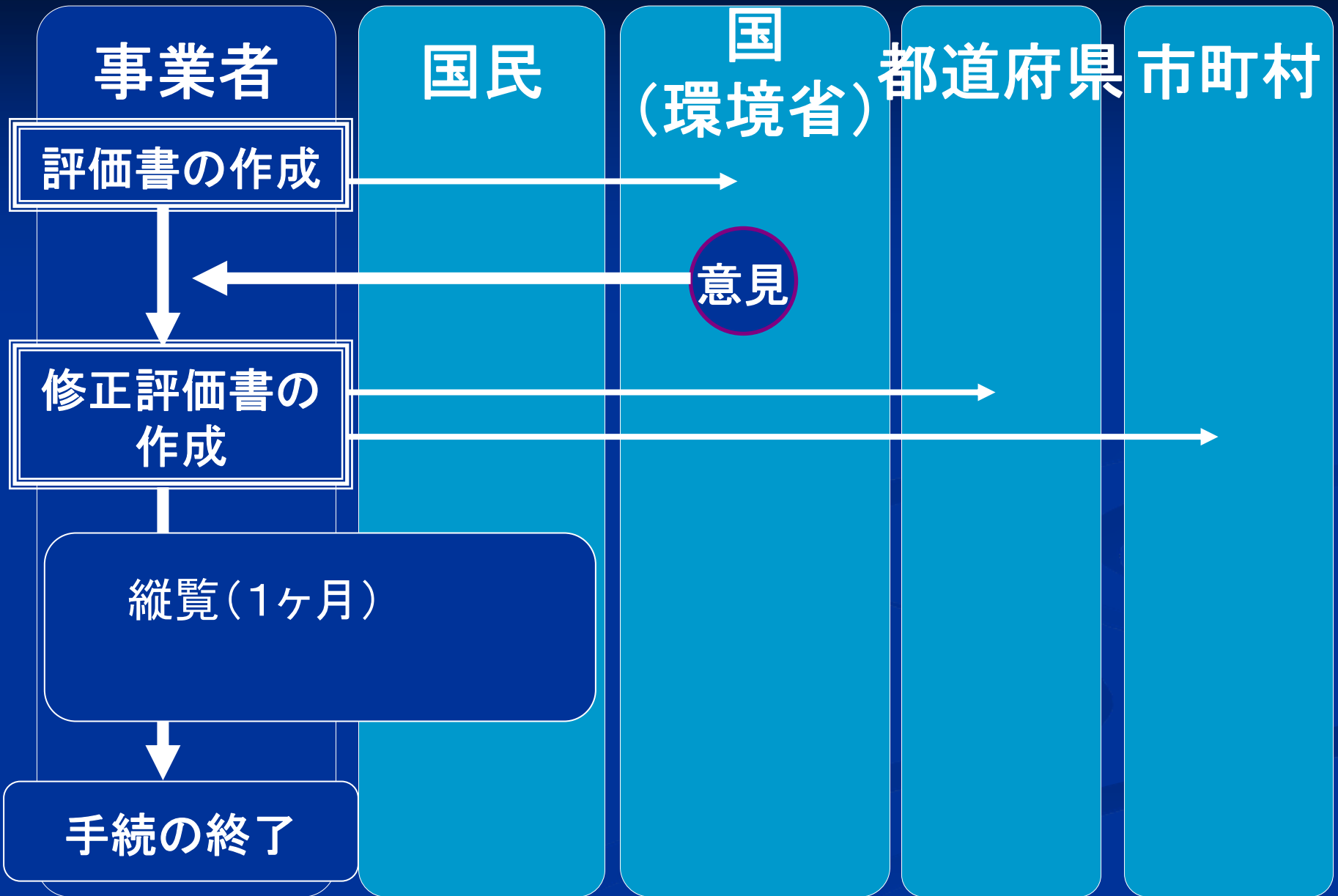
意見

意見

審査会

結果を評価書へ反映

# 環境影響評価法—評価書手続



# 日本の環境影響評価制度の機能

○環境影響評価制度は二つの要素を持つ

- ・科学的、客観的な調査・予測・評価を行い、その結果をもとに適切な環境保全措置を講じる
- ・環境に配慮した意思決定のための情報交流のツール
  - 事業計画の策定過程の透明性を高める
  - 積極的な公衆関与 (Public Involvement) が必要



○この2つの要素を手続上の確保するための手段

- ・調査・予測・評価結果 (アセス書) の公開
- ・専門家による審議 (審査会)
- ・公衆参加 (説明会、公聴会、意見書等)

# 環境影響評価手続における公衆参加の内容

手続のそれぞれの段階で実施されている

- (1) アセス書の縦覧、情報の公開
- (2) 住民、知事等の意見書の提出
- (3) 住民への説明会の開催
- (4) 公聴会の開催
- (5) 審査会における審議(一般的に公開)

# 手続の詳細(1) アセス書の公開・縦覧

アセス書の公開と縦覧は、環境アセスメントの客観性・妥当性を確保する上で最も基本的な手続

- 事業者都合のよいアセス内容となることに対する抑止力
- 実際にすべての項目を専門家や公衆が検証することが不可能でも、公開すること自体に意味がある

→環境影響評価法では、関係する県・市町村の庁舎などで縦覧することを定めている

加えて、地方自治体の独自の取組として、

- ・インターネットでの公開や図書館への収蔵
- ・縦覧中の図書の貸し出し

なども行われている



## 手続の詳細(2) 意見書の提出

アセス法では方法書、準備書の2つの段階で意見書を提出することができる

方法書：調査・予測・評価の項目、方法、地点、時期  
環境保全措置の方向性  
地域の状況など事業者が配慮すべき事項 など

準備書：調査・予測・評価の結果  
環境保全措置の内容 など

についての意見を提出する

- ・意見に対する見解は、次の段階の図書に掲載される
- ・これでは手続が進んだ後にしか意見に対する事業者の対応状況が分からないため、自治体制度には、見解書の縦覧や見解書の送付などを定めている場合がある

## 手続の詳細(3) 説明会の開催

アセス書の縦覧や意見書提出など文書ベースのコミュニケーションを補うために、アセス法では事業者が説明会を開催する(準備書段階)ことを定めている

- ・時期: 準備書の縦覧期間中
- ・場所: 関係地域の市町村

説明会の目的としては、準備書の内容の周知、説明をすることにある

→内容確認のため、質疑応答は実施するが、公衆が意見を述べるための場ではない

## 手続の詳細(4) 公聴会の開催

アセス法に規定はないが、知事や市町村長が事業者に意見を出すにあたり、地域の立場で公聴会を開催する(準備書段階)

- ・時期: 準備書の縦覧後など
- ・場所: 関係地域の市町村

公聴会は、文書ベースのコミュニケーションを補うために設けられており、準備書に対して意見のある者の意見を直接把握することを目的としている

### ○公聴会の実施方式

- ・演説形式: 意見のある者が公開の場で意見を述べる形式
- ・対面形式: 定められた手順に従って公衆と事業者が交互に意見を述べる形式

## 手続の詳細(5) 審査会による審議

アセス法には規定がないが、知事等が事業者に意見書を出すにあたって、専門家の意見を聞くための審査会を設けている

- ・審査会は自治体(都道府県、政令市)ごとに設置している
- ・環境の各分野(技術面、法制度等)を中心とした、専門家(学識経験者等)20名程度で構成している。



審査会での審議は以下のように行われる

- ・事業実施区域の視察(現地での事業者による説明)
- ・アセス図書の審査 → 審査のための会議の公開、審査意見や議事録の公表を行う

# 環境影響評価制度における公衆参加の意義(1)

- 2つの意義＝コミュニケーション機能と合意形成機能
  - コミュニケーション機能：双方向の情報交流
    - ・事業計画側から：環境影響評価手続により、事業者は事業計画の立案に際して関連情報を収集し、住民に提供・公開する
    - ・公衆側から：環境影響評価の一連の手続を通じて、地域の関連情報を集め、計画立案者に提供する
- ⇒計画立案者は事業計画に環境配慮を自主的に盛り込むことが期待される
- 情報提供・交流の手段：  
方法書・準備書・評価書の公開、住民意見書、説明会や公聴会の開催

## 環境影響評価制度における公衆参加の意義(2)

- 2つの意義＝コミュニケーションと合意形成
- 合意形成・意思形成機能
  - ・事業者と公衆側との間の活発な情報交流や意見交換（説明会、公聴会等による）の結果、事業内容や事業の実施について相互の合意形成が進む
  - ・政策決定者は、事業者と公衆との合意形成を踏まえ、政策にかかる意思決定を行う

# 一般的な環境政策における公衆参加の役割とは

## \* 情報提供参加

地域情報の提供や情報収集の参加

## \* 権利(生活権)防衛参加

公衆の生活環境、環境汚染の防衛のための参加

## \* 利害調整の参加

利害関係者間の利害調整を行うための参加

## \* 正当性の確保の参加

行政行為の透明性・公正さを確保し、公衆による正当性を補強するための参加

## \* 合意形成参加

## \* 意思決定参加

政策の決定に対する参加

# 情報交流参加における住民と専門家の対立構造

専門家集団が専門的な知識を中心に事業計画を策定しており、その際に公衆の関与がない

住民は専門知識が不足



事業の必要性、公益性の**不理解**による不信感の増大  
公益性に係る課題

専門家は地域特有の情報不足



利害調整が**不十分**で、地域住民の不信感が増大  
利害調整に係る課題



# 公衆への事業計画情報の提供方法

- 情報提供は計画原案の周知だけに限らず、意見や審査結果の公表にも関わってくる
- 情報提供の注意点は、可能な限り公平に同じ情報を与えること
- 対象者により周知徹底度合や提供方法は異なる

対象者	徹底度合	情報の提供方法
沿道住民、地域住民	確実な周知	チラシ、新聞広告、パンフ等
有識者、経済界、首長	必要な周知	ヒアリング等
道路利用者、国民	可能な周知	ホームページ、ポスター等

# 日本の環境影響評価法と自治体条例との関係(1)

日本では自治体の環境アセス制度が先行して発展してきた

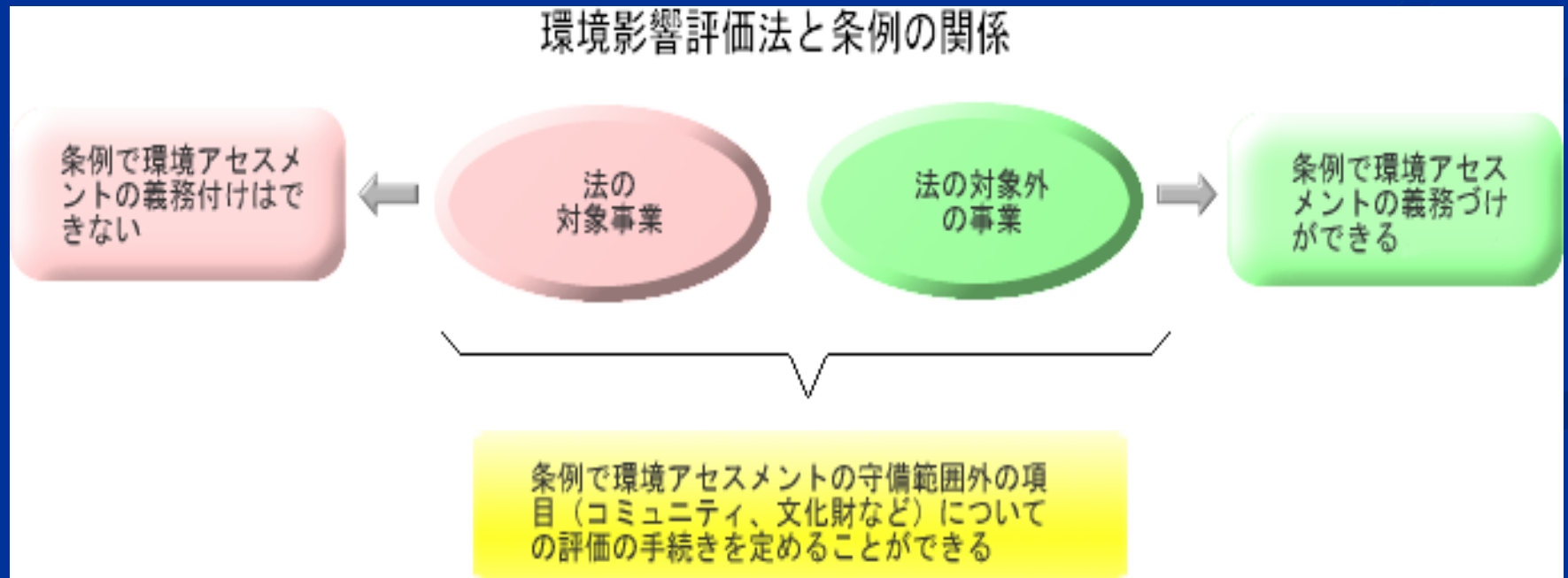
→環境アセス法の成立後も、自治体(全ての都道府県と政令市)は条例を制定し、独自のアセス制度を実施している

## ＜自治体制度の特徴＞

- ①環境影響評価法と比べて、対象事業の種類が多い
- ②小規模の事業まで対象にする(法の対象規模の1/2~1/4)
- ③公聴会により住民意見を聴くなど多段階の公衆参加を行う
- ④調査・予測・評価の環境の範囲(環境要素)が幅広い
- ⑤第三者機関(審査会)による審査手続を設けて審査の透明性、客観性を確保している
- ⑥手続に入る前の環境配慮を義務づける
- ⑦手続を行った後の事後調査・モニタリングを義務づける など

## 日本の環境影響評価法と自治体条例との関係(2)

- 一つの事業について、法制度と自治体制度による手続が重複して義務付けられると、事業者にとって過度の負担  
→環境影響評価法では、自治体の環境アセス条例との関係についての規定を置き、手続が重複したり、法の手続の進行が妨げられることのないように配慮



# 日本の環境影響評価法と自治体条例との関係(3)

## 自治体環境アセス条例の独自性

- ① 法対象でない事業について、条例に基づきアセスを実施している
  - 高層建築物、ゴルフ場、廃棄物中間処理施設など
- ②公衆関与のための手続など独自手続を追加している
  - 公聴会の開催、専門家委員会(審査会)での審査など
- ③法の概念より広い環境の範囲をアセス対象とする
  - 評価項目の追加(文化財の保護、地域分断、安全性など)
  - 事後調査の義務づけ

# 日本の環境アセス制度の問題点 ～全般的事項～

\* 事業内容が固まってから手続に入ることが多く、施設構造、配置変更などが困難となり、とりうる環境保全措置が限定されてしまう → 早期段階の手続の必要性

\* 累積的影響、複合的影響への対処が難しい

・アセス対象以下の事業が累積的に実施されることによる影響

・複数の事業によって発生する複合的影響

\* 地域の環境政策（環境基本計画等）との有機的な連携が弱い

\* アセスメントに時間、費用がかかる

アセスメントの早期実施

SEA制度の導入など

# 日本の環境アセス制度の問題点～公衆関与に関して～

\* 公衆意見の中に、事業計画の必要性や立地反対意見が多く含まれることがある、事業者と公衆意見がかみ合わない

→アセス手続は、本来は環境保全に関する公衆意見の聴取



その場合、公衆意見は事業への反対意見の形をとる、アセスの中身(環境保全)についての議論が深まらない結果となる

\* アセス書に対する意見が少ない場合がある(特に方法書段階での意見が少ない)

→アセス手続の周知が十分でない

→アセス書自体が分かりにくい、事業に応じた検討があまり行われていない

# 環境アセスにおける公衆関与の今後の方向性

## \* アセス手続の実施にあたって

- ・複数案の比較など環境への配慮の検討に重点を置く
- ・公衆と事業者の間の情報交流の活性化 → 議論の仲介役

## \* 関連する政策や事業においても公衆参加の拡大を図る

- ・事業の構想検討段階で公衆関与・公衆参加を図る、通称「PI」の実施 例)道路事業での事例

→事業を実施しない案(NA案)を含めて検討する、検討過程の各段階で公衆参加・公衆意見の把握と反映の仕組みづくり、意見反映の透明性・客観性との確保などが課題

## \* 地域環境基本計画と環境アセスの連携

- ・環境基本計画において地域の環境保全目標・重点項目が明確化され、これに基づく環境アセスにより地域環境像の実現を図る

# おわりに

- 環境アセスの最も重要な2つのポイント
  1. 科学的、客観的な予測評価と手続の実施  
技術面の向上等
  2. 公衆参加による情報交流と合意形成

## <引用文献・参考資料>

- ・齊藤良太「日本のEIA制度の現状について」(2004.8、中国シンポジウム資料)
- ・久保昌利「日本の公衆参加への取組みー公衆参画型道路事業を例にとって」(2004.8、中国シンポジウム資料)
- ・環境省総合政策局環境影響評価課「環境アセスメント制度のあらまし」(2002、環境省)