

環境影響評価制度総合研究会報告書（案）に対する意見

2009年（平成21年）6月25日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

当連合会は、2008年11月18日、「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」（以下「第一次意見書」という。）を公表し、全面施行後10年の節目を迎えた環境影響評価法改正の必要性を明らかにし、その課題と解決の方向性を世に問うた。

今般、意見を求められた「環境影響評価制度総合研究会報告書（案）」（以下「報告書（案）」という。）には、第一次意見書の趣旨が随所に盛り込まれ、「環境影響評価制度の変遷及び法制定後の動向」や「環境影響評価制度の現状」についても分かりやすくまとめられており、これらの点において、同報告書（案）は、高く評価できる。また、報告書（案）付属の「環境影響評価制度総合研究会報告書（資料編）」には、環境アセスメントの内容や実績などに関する多くの資料が収録されていて、貴重な資料集ともなっている。

しかし、報告書（案）においては、両論併記としながら、第一次意見書で指摘したのに言及されていない箇所、第一次意見書の紹介としては不十分と言わざるを得ない箇所、第一次意見書と根本的に異なる意見が強調された箇所などが散見される。また、環境影響評価制度総合研究会（以下「研究会」という。）における審議経過及び内容に照らし、研究会の各委員の意見を単に両論併記するだけでなく、研究会として意見を提出することが必要と思われる箇所も存在する。

よって、当連合会は、最初に、報告書（案）における意見表明のあり方について指摘し、次いで、報告書（案）の特定箇所につき第一次意見書を敷衍した意見を述べ、さらに、報告書（案）で言及されていない第一次意見書の部分を指摘し、最後に、報告書（案）全体に対する意見として、第一次意見書を添付して提出することとする。

なお、報告書（案）は五部構成となっているが、その「5 まとめ」（報告書（案）48頁以下）において、研究会の検討結果が要約整理されているので、本意見においては、以下、この「5 まとめ」に付せられた整理番号と見出しをもって、報告書（案）の該当箇所を特定することとし、当連合会の第一次意見書の該当箇所については、その項目番号で特定することとする。

第2 報告書（案）における意見提出のあり方

研究会は、環境影響評価法（以下「現行法」という。）の全面施行後10年を経過したことを踏まえ、現行法の施行状況について検討を加え、その結果に照らし必要な措置を講ずるものとされたことに基づき、2008年6月に設置された。各分野を代表する19名の研究会の委員は、約1年の間、9回にわたって開催された研究会において、関係者からのヒアリング、関係資料の調査検討等を行い、現行法をめぐる諸論点を要約整理した。その成果が今回パブリックコメントを求められている報告書（案）である。

報告書（案）は、「一つの結論を示すのではなく」「制度の施行状況やそこで浮かび上がる課題について分析・整理を行い、検討すべき課題や論点を明らかにすることを目的とするものであり」「研究会において複数の考え方が出された事項については、それらを記載することとし、今後の制度見直しの検討に資することとした」と記されている。報告書（案）は、このような観点から、意見が複数述べられた事項については、「意見が（も）あった」「指摘があった」と並列的・等価値的に記している（所々に「意見（指摘）が多くみられた」との記載もある）。

公表された研究会の議事録を見る限り、報告書（案）に記されているような複数の意見が述べられてはいる。しかし、いくつかの課題については、多くの意見がほぼ一つの意見にまとまった、あるいは、そういう方向づけが確認されたと評価すべきものが存在している。それにもかかわらず、報告書（案）は、それらの意見の位置づけ（ほぼ一致・大多数・多数・相半ば・少数・極少数等）を全くしないで、単に並列的に複数の意見を国民に示してパブリックコメントを求めており、意見を求める資料としては不適切な内容になっている。研究会の設置目的からすれば、法改正の必要性の有無、改正を要する諸論点と改正の方向性を国民に周知することが求められているものとも解され、研究会の意見として一定の方向性が確認できた事項については、研究会としての意見を公表すべきであったと考えられる。

よって、本報告書（案）につき国民のパブリックコメントを求める以上、今後は、パブリックコメントの意見を踏まえて、改めて、本報告書（案）の内容につき、法改正の方向性が確認された事項に関しては、研究会としての意見を明示することを切望する。

第3 第一次意見書を敷衍した意見

5 - 2 対象事業

(将来的に実施が見込まれる事業種への対応について)

(条例等による環境影響評価が実施されている事業への対応について)

報告書(案)では、「将来的に実施が見込まれる事業種」については、今後対応を検討していく必要があるとし、その例示として、放射性廃棄物処分場の建設事業、CCS等が示されている。

この点につき、第一次意見書(2.1 対象事業の範囲)では、国が関与する事業については、事業種・規模にかかわらず、地域特性を考慮して現在及び将来世代の人間環境の保護及び生物多様性の保全に重大な環境影響が生じるおそれのある事業を広く対象とする旨、指摘した(根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照)。このような観点からすると、報告書(案)で例示されたような事業は、実証試験の実施行為を含めて現実的な環境影響行為とみるべきものであり、現時点においても、これらの事業を対象事業種に含めることとし、早急に環境影響評価の調査・予測・評価の手法などを具体化していくべきである。

さらに、報告書(案)では、条例等による環境影響評価対象事業について、「実施状況等を把握し、必要に応じて適切な対応を検討することが必要である」としている。

この点に関し重要なことは、「必要に応じた適切な検討」事項とその方向性を示すことである。国の手続と条例等による手続を分断し、一方が他方を排除するのではなくて、環境影響影響への配慮を徹底する観点から、いずれの手続で実施すべきかの(調整)基準を示すこと、あるいは、双方の手続を重ね実施することとしつつも、事業者等に無用ないし加重な負担を負わせない手続・手法などを検討すべきものとし、その検討すべき事項と方向性を示すべきである。

5 - 3 スコーピング

(方法書段階の説明の充実について)

報告書(案)では、「方法書段階での説明会を義務化すべきとの指摘が多くみられた」とされている。

第一次意見書(7 市民参加)においても、一連の環境アセスメント手続につき各手続の属性に応じて、市民参加の権利を保障すべき旨指摘したが(根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照)、住民参加をより実効的なものにするためにも、方法書段階での説明会を義務化すべきである。

(スコーピングに関する手続の強化について)

報告書(案)では、「一律に事前調査を禁止することについては慎重に判断する必要がある。」という意見が紹介されている。

この点につき、第一次意見書(3.1 方法書作成前の調査)では、事業者が方法書作成前に環境を改変するおそれのある調査を行うことを明文で禁止すべきであるとの意見を述べた。方法書手続に先立つ調査は、方法書手続を導入した法の趣旨を没却するものであり、現に方法書作成手続に先立つ大規模な調査が横行している現実から目をそらすものである。既存の自然環境の状態を攪乱し、改変してしまうような事前調査については、これを禁止しておかないと、適切な環境影響評価ができないことは明らかであり、立法による明確な禁止が必要である。

また、記載内容の不十分な場合の方法書の差し戻しにつき、報告書(案)では、「事業者にとっては計画内容が柔軟な段階から手続を行うインセンティブをそぐことになる」との意見があったとされている。

この点につき、第一次意見書(3.2 方法書記載内容の充実)では、方法書に記載された事業の特定が不十分であるために、環境要素の特定ができず当該事業の環境への影響を調査・予測・評価することができない場合、事業者に対し、方法書を差し戻し、方法書を再提出させる制度とすべきであるとの意見を述べたが(根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由欄」参照)、事業内容が未確定の部分は複数案として提示すればよいのであり、「計画内容が柔軟な段階から手続を行うインセンティブをそぐ」との批判は当たらない。

さらに、第一次意見書(4 代替案)においても述べたとおり、方法書作成の段階から、ノーアクション案(No=Action 何もしない案)を含む合理的な範囲の代替案の検討を義務づけるべきである(根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照)。

5 - 4 国の関与

(方法書段階での環境大臣の関与)

報告書(案)では、「環境大臣の関与について、環境影響評価の初期段階から監視・関与するため、方法書・評価書と二段階で環境大臣意見を提出できるようにすべきとの指摘がみられた」とされている。

この点につき、第一次意見書（1.1 理念・目的）では、環境アセスメント制度は、環境権の保障、生物多様性の保全及び環境基本法第3条ないし第5条の実現を理念とし、科学的かつ民主的な手続に従い、環境に配慮した意思決定を合理的に行うことを目的とすべきである旨指摘しており（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）、現行法上、環境大臣が手続に関与できるのは評価書作成後のみであるが、環境保全の見地からは、早い段階から環境大臣が関与できる仕組みが必要であり、方法書に対して環境大臣が意見を提出できるものとすべきである。

5 - 6 事業への反映

（許認可への反映について）

環境保全審査の基準の明確化につき、報告書（案）では、「最低限クリアすべき審査基準の明確化については、現行法ではベスト追求型の評価の視点を取り入れていることを踏まえれば、現行法の趣旨にそぐわないのではないかとこの意見があった」とされている。

この点につき、第一次意見書（5.2 環境保全審査の基準の明確化）では、許認可権者等が行う環境保全審査の基準を法律上明確化し、許認可等における審査内容から対象事業の実施による利益に関する審査を削除するべきとの意見を述べた（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。現行法が取り入れているベスト追求型の評価の視点は、あくまで事業者にとって実行可能な範囲内の「ベスト」であり、そのような審査基準は不明確で恣意が入る余地が大きい。だからこそ、第一次意見書においてそのような「ベスト」の基準を法律上客観的に明確にすべきことを述べたのであって、これは現行法の趣旨と両立するものである。

また、報告書（案）では、「許認可等の際の環境保全への配慮と他の公益との比較考量の検討経緯について、事業の内容に応じ公表させる必要性について検討の余地があるとの意見もあった」とされている。しかし、そもそも、開発の錦の御旗の下に環境保全が犠牲にされるおそれを防ぐため、許認可等の際に行う環境保全への配慮を不明確な他の公益と比較考量すべきではない。この点は、第一次意見書においても述べているところである。百歩譲って、仮に環境保全への配慮と他の利益との比較考量が何らかの形でなされる場合は、その検討経緯を単に事業の内容に応じ公表させるだけでなく、第一次意見書（5.3 環境保全審査結果の公表）で述べたように、その審査結果及び結果に至る詳細理由が明示された公的決定文書を作成して公表すべきである（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」

欄参照)。

(事後調査について)

報告書(案)では、「事後調査は地域特性を踏まえながら行うものであるため、一律に法で規定して実施する段階までいくべきではないとの意見、一律に内容を決めることは手続の形骸化にもつながりかねないため、ある程度弾力的に対応できることが必要との意見など、事後調査の取扱いについては柔軟な対応を求める指摘が多くみられた」とされている。

この点につき、第一次意見書(10.1 法制度化)では、事後調査手続を法制度として位置づける手続規定の整備の必要性を指摘した(根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照)。事後調査が地域特性を踏まえるべきは当然であるが、そのことから国のアセス制度において一律に法規制すべきでない結論にはならない。地域特性を考慮すべき場合には一律に法規制すべきでないというのであれば、そもそも、このような場合には国のアセスの対象事業とすべきでないという結論となってしまう。国のアセス制度において一律に法規制しつつ地域特性を踏まえることは十分に可能である。一律の法規制が手続の形骸化をもたらすという点についても、条例による手続の上乗せ・横出しを認めれば問題はない。

(未着手案件の環境影響評価手続の再実施について)

報告書(案)では、「一律に再評価を義務付けることや、環境の状況に変化があった場合に変化がなかった項目を含めて環境影響評価手続の全てをやり直すことは過酷であるとの意見があった」とされている。

この点につき、第一次意見書(1.4 実施時期)では、環境アセスメントの実施後に著しい事情の変更があった場合には、環境アセスメント手続をやり直すことにする旨、指摘した(根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照)。アセス結果の信頼性確保のためには、著しい事情の変更があった場合には、原則として事業者のアセスの再実施を義務づけつつ、評価項目の選定において変化がなかった項目を除外すれば、事業者への過度の負担とはならない。

また、報告書(案)では、事情の変更があった場合には、「許認可等権者から、項目を絞った上で追加的な調査を提案し、必要があれば環境保全措置を強化する仕組み等を設けることが考えられるとの指摘があった」とされている。このような仕組み等による場合には、許認可等権者が調査や環境保全措置を命じることができる

こととし、市民にその適切な権限行使を促す権利を手続的に保障する手当が必要である。

5 - 7 環境影響評価手続の電子化

報告書（案）では、「環境影響評価図書の電子媒体による縦覧をはじめ、環境影響評価手続の電子化について推進が必要という指摘が多く見られた」とされている。

この点については、第一次意見書(7 市民参加)で各環境アセスメント手続の属性に応じて市民参加の権利を手続保障すべき旨指摘したところと軌を一にしている（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。市民参加を実質的なものとするためにも、環境影響評価図書に関してはインターネット上での電子データ開示を義務づけるべきである。

なお、最近の事例の中には、準備書が 5000 頁を超えるなど、アセス文書が膨大な頁数となるものがある。このような大部な図書の場合、インターネット上の開示のみでは、市民がアクセスして閲覧するのは事実上困難になる。そこで、大部な図書については、市民から申請があれば、CDやDVDを頒布すべきである。その費用は、記録媒体や送料等の実費程度に留めるべきである。

5 - 8 情報交流のあり方

(方法書意見への対応について)

報告書（案）では、「方法書への回答の義務化は、環境影響評価手続の開始が遅れ、方法書本来の趣旨に逆行するのではないかという意見があった。」とされている。

この点につき、第1次意見書(3.3 手続の実効化)では、事業者に対し、方法書に対する住民や地方公共団体等の意見を公表させると共に、調査着手前にこれらの意見に対する事業者の見解の公表を義務付けるべきである旨、述べた（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。報告書（案）に記載された意見は、「方法書の趣旨」をどのように考えているのか不明である。事業者による調査手続に住民等の意見を反映させる制度設計は、現行法の趣旨に合致することはあっても、逆行することはない。

また、報告書（案）では、「方法書段階での説明の充実といった手段が有効ではないかという指摘もあった。」とされているが、事業者による説明の充実と事業者

に対する方法書への回答の義務化は、矛盾するものではない。

（住民等の意見聴取の強化について）

報告書（案）では、「住民等からの意見聴取を活発化するための措置は、地方公共団体による公聴会の開催を含め、環境影響評価手続を実施している事業の周知徹底等、様々な取組がなされている状況にある。公聴会については条例に基づき既に取組がなされており、法で義務化するまでもなく手続の上乗せにより適切に運用されているため、法律での義務化により運用の柔軟性がなくなるのではないかという意見もあった」とされている。

この点につき、第一次意見書（7 市民参加）では、一連の環境アセスメント手続につき各手続の属性に応じて、市民参加の権利を手続保障すべきである旨、指摘した（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。自己の権利を防衛するために、侵害される自己の実体的権利を根拠として参加を保障する権利保障参加の視点からすると、公聴会について条例による取組・運用に任せるのみでは不十分であり、公聴会の開催を市民から積極的に請求する権利を認める規定、あるいは、公聴会の開催を義務付ける規定を法律に定める必要がある。とくに現行法では、評価書に対する市民参加の手続が全く欠けており、評価書に対する意見書の提出といった市民参加の権利を保障する手続規定を新たに設けるべきである。

5 - 9 環境影響評価の内容及び環境影響評価技術について

（複数案の検討について）

報告書（案）では、「立地に関する複数案など、土地の確保といった問題等から、義務化することがふさわしくない項目があるという意見」があったとされている。

この点につき、第一次意見書（4 代替案）では、方法書作成の段階から、ノーアクション案を含む合理的な範囲の代替案の検討を義務づけ、その検討結果の比較が可能な形式で各代替案を明記させる旨、指摘した（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。複数案の検討において、複数の事業予定地が想定される場合には、複数の事業予定地ごとに環境アセスメントを行うべきであるが、仮に、土地の確保が不可能ということであれば、その理由を明記させた上、複数の環境保全措置のそれぞれにつき、回避・低減・代償の優先順位に従い複数案を比較検討させれば足りる。

また、報告書（案）では、「民間事業者が複数案等の開示に関連して、事業戦略等にかかわるデータを出さざるを得ない結果とすることは、公正・自由な競争を阻害することになるといった意見」もあったとされている。

ここでいう「事業戦略等にかかわるデータ」の意味内容・範囲は不明確であり、このような曖昧な理由で複数案の比較検討を不要とすることは、私的な営利事業を公益的な環境保全に優先させる結果となり、環境アセスメント制度そのものの否定につながりかねない。そもそも、事業戦略に属する事項であっても、不特定多数の者に環境影響を及ぼす場合には、その情報開示をして環境保全の観点からの意見を広く求め、これを事業戦略に反映させることが事業者の利益になると考えられる。また、対象事業に該当する事業を行う場合、すべての事業者について情報公開が要求されるのであり、公正・自由な競争を阻害することもない。

（評価項目の拡大について）

報告書（案）では、「評価項目の拡大については、環境基本法の射程範囲との整合性について留意が必要ではないかという意見や、例えば化学物質の拡散の防止のように個別の事業法・規制法により対応すべき項目もあるのでないかという意見があった」とされている。

この点につき、第一次意見書（6.2 評価の項目）では、具体的な評価項目は法律の規定事項とし、現行の基本的事項の定める評価項目についても、文化的・歴史的な環境、文化財等を含めるべき旨、指摘した（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。環境基本法の射程は、その第3条ないし5条の基本理念において示されているように広汎な事項に亘るのであって、文化的・歴史的な環境や文化財等を事業の実施による環境影響の評価対象とすることに問題はない。また、現行法と個別の事業法・規制法はそれぞれ目的・要件・手続を異にしているので、化学物質の拡散の防止についても、個別の事業法・規制法による対応をもって、現行法の定める手続に従った対応に代替させることはできない。

5 - 1 0

（審査会の活用について）

報告書（案）では、「現状も環境大臣意見の形成に当たっては必要に応じ専門家の意見を聴取している点や地方公共団体の審査会と重複する可能性がある点に留意

する必要があるという意見や、審査会の義務付けは事務負担の増大や手続の長期化にもつながる可能性があり、慎重な検討が必要であるとの意見があった」とされている。

この点につき、第一次意見書（1.5 環境保全審査会の設置）では、環境省に環境保全審査会（仮称）を設置し、環境アセスメント結果に対する環境大臣の意見提出は環境保全審査会の審議に基づき行うとするなど、環境アセスメント手続への関与を認める旨、指摘した（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。行政手続上の原則ともいべき透明性の確保、情報公開、説明責任などの観点からすると、行政内部にける非公開の意見聴取手続では不十分である。また、地方公共団体の審査会との重複の可能性についても、現行法上、アセス法対象事業に対する地方公共団体の関与が極めて限定されているので（現行法 61 条）、国レベルの審査会との重複は、実際には考え難い。さらに、事務負担の増大や手続の長期化については、担当職員の充実や審議手続の改善により解決できる問題である。

5 - 1 1 戦略的環境アセスメント

（戦略的環境アセスメントの制度化について）

報告書（案）では、「S E A は具体的な事業への適用が始められた段階であり、当面は戦略的環境アセスメント導入ガイドラインに基づく実施事例の積み重ねが重要であるとの指摘が多く見られた」、「性急な法制化により S E A が形骸化することを懸念する意見や、事業の構想段階においては、必ずしも環境面だけでなく、経済面、社会面等、様々な観点から判断していく必要があるとの意見もあった」とされている。

この点につき、第一次意見書（1.3 戦略アセスメントの導入）では、法律において「戦略アセスメントの導入を明記する」旨、指摘した（根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照）。S E A に関しては、諸外国において法令等に基づく多くの実施事例があり、その導入について時期尚早を唱えることは、環境影響評価の法制化が O E C D 諸国中の最後を飾ったというわが国の歴史的な不名誉を、再度、繰り返すことになる。行政指導的なガイドラインによる実践で十分だという点についても、かつて現行法の導入に際して反対論者が唱道したものであり、法的規律による行政手続の明確化・透明化等の要請に逆行するものであって、国際的な S E A の法制化という潮流にもそぐわない。さらに、環境面だけでなく経済面・社会面等からする判断も必要という点については、S E A の導入は、社会経済的

な評価を不要・代替するものではなく、それらの諸側面が事業評価制度などで検討されるのであって、事業の構想段階における環境面の評価に特化した戦略的環境アセスメント制度の必要性を否定する論拠とはならない。

5 - 1 2 その他の課題

(不服申立・訴訟手続について)

報告書(案)では、「違法性をどのように判断するか」、「環境影響評価の内容について違法性を判断することは困難な場合が多いものと考えられる」などの記述が見られる。

この点につき、第一次意見書(8.1 争訟手続の導入 8.2 不服申立ての時期 8.3 行政訴訟との関連)では、環境アセスメント手続に不当・違法事由があると主張する団体を含む住民等は、当該事業に係る許認可権者等に対してその是正を求める不服申立ができること、また、このような不服申立は環境アセスメント手続の主要な手続段階でなしうることとし、不服申立を行った者につき当該事業の許認可等の処分の違法性を争う原告適格を認め、環境保護団体等の団体原告適格の明文規定を設けるべき旨、指摘した(各根拠の詳細については、第一次意見書の「意見の理由」欄参照)。現行法においても、環境影響評価の手続は明確に定められており、その手続の実施を要求している目的や手続実施によって実現されるべき法的利益は、これまでの閣議要綱等に基づく環境影響評価制度の実績ないし経験からも明らかである。なお、指摘されている環境影響評価手続の「違法性の判断」は、他の法令による手続の違法性判断と異なるところはない。

また、報告書(案)は、環境影響評価手続の不服申立・争訟手続につき、「各種の中間的手続に対して、第三者が行政不服審査法に基づく不服申立てを行うことは現行法の解釈としては困難」としているが、これは主観的不服申立・訴訟構造(主観訴訟)に固執した意見である。要点は、主観的な個人の法的利益を有する者のみが環境影響評価手続の是正措置を求めうるとすべきかどうかであり、環境影響評価手続及びこれをふまえた許認可等の違法性に関し、多発している現下の環境紛争を公正かつ適正に解決するための法的手続を早期に導入することである。現在、対象事業に係る許認可等の違法性を訴訟で争う場合には、当事者の主観的な法的利益の存在を前提としているが、考えられる訴訟類型はこれに限定されるべきではない。許認可等に先立つ主要な環境影響評価手続あるいは評価書の記載事項などの違法性を是正する客観的訴訟類型(環境影響評価手続是正不服申立・訴訟)を定めること

も可能である。この立場からは、環境影響評価手続の是正について、環境保護団体に争訟適格をも認めるべきことになる。

報告書（案）は、以上のような課題について、「具体的な制度化のための検討を速やかに開始すべきであるとする意見もみられた。」としているが、今後、その検討の方向性を明示したうえ、その制度化を検討するための組織及び作業日程を明示すべきである。

第4 報告書（案）で言及されていない第一次意見書の部分

第一次意見書では、次に述べる諸論点についても意見を述べたが、報告書（案）においては、これらの点について言及されていないか、その言及が不十分である。これらの諸論点は、現行法の改正事項として重要なものなので、報告書（案）においても、今後の検討課題として記載すべきものである。

以下、報告書（案）で取り上げるべき第一次意見書記載の意見の趣旨を引用列挙する。

1.1 理念・目的

（意見の趣旨）

環境アセスメント制度は、環境権の保障、生物多様性の保全及び環境基本法第3条ないし第5条の実現を理念とし、科学的かつ民主的な手続に従い、環境に配慮した意思決定を合理的に行うことを目的とする。

1.2 手続原則

（意見の趣旨）

環境アセスメントのすべての実施主体は、環境アセスメント手続の実施に際し、意思決定の透明性の確保、市民参加、説明責任、情報公開の徹底を図ることを手続上の原則として明示する。

1.4 実施時期

（意見の趣旨）

同一の事業内容に係る事業計画について複数の事業予定地が考えられる場合には、遅くとも複数の事業予定地に係る事業計画が策定される時期において、環境アセスメント手続を実施する。性質上、単一の事業予定地しか想定しえない場合には、遅くとも当該単一の予定地における複数の事業内容に係る事業計画が策定される時

期において、環境アセスメント手続を実施する。同一の事業内容に係る事業計画が単一の事業予定地しか想定しえない場合に限って、当該単一の事業予定地における同一内容の事業計画について、複数の環境保全措置（ミティゲーション）のそれぞれを代替案とする環境アセスメント手続を実施する。環境省が2007年に公表した「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」でも、上位計画のうちの事業の位置・規模等の検討段階における環境アセスメントの実施について言及しているが、現行法化における事業アセスメントについても、以上のように実施時期を早める必要がある。環境アセスメントの実施後に著しい事情の変更があった場合には、環境アセスメント手続をやり直すことにする。

1.6 行政調査・命令，罰則規定の整備

（意見の趣旨）

環境アセスメント手続に關与する公的機関に行政調査・命令権を与え，環境アセスメント手続違反に対する罰則規定を設ける。

2.3 脱法禁止規定

（意見の趣旨）

環境アセスメント逃れに対する脱法禁止規定を設ける。

6.1 基本的事項

（意見の趣旨）

評価の基準・方法等の重要事項を定める基本的事項を環境省令とし，各主務官庁の定める環境アセスメントに係る命令・内規等は，環境省令である基本的事項に従う旨を環境影響評価法において明記する。

6.3 評価基準規定

（意見の趣旨）

環境アセスメント基準の重要事項は環境影響評価法に明記し，基本的事項には細則的・技術的事項の定めを委任する。

6.4 環境保全措置の評価基準

（意見の趣旨）

環境保全措置に係る評価基準を環境影響評価法において明記し，その検討に際しては，環境への影響の回避，低減，代償の各措置を検討し，検討の優先順位もその

順序によることにする。

6.5 累積的影響

(意見の趣旨)

環境影響評価法において累積的影響の定義規定を設けると共に、累積的影響が環境アセスメントの対象であることを明記する。

6.6 関連行為の評価

(意見の趣旨)

対象事業と関連して環境アセスメントを要する他の事業の範囲を拡大すると共に、相互に関連する複数の行為につき環境アセスメントに係る規定を環境影響評価法において整備する。

6.7 環境影響評価の公的審査

(意見の趣旨)

環境影響評価法において、環境アセスメントの公的審査につき基本的・実質的な審査基準を明記すると共に、公的機関による審査手続につき透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の観点から法的規律を定めるべきである。

7 市民参加

(意見の趣旨)

一連の環境アセスメント手続につき各手続の属性に応じて、市民参加の権利を手続保障すべきである。

9 環境影響評価条例との関係

(意見の趣旨)

現行法第61条第2号括弧書きを削除する。

10.2 実効性確保

(意見の趣旨)

事後調査の結果、環境アセスメントの誤りが明らかとなった場合、事業着手後であっても是正のための手段を講ずる制度とする。

以上

環境影響評価法改正に係る第一次意見書

2008年11月18日

日本弁護士連合会

(主要略語例)

「基本的事項」= 環境影響評価法第四条第九項の規定による主務大臣及び国土交通大臣が定めるべき基準並びに同法第十一条第三項及び第十二条第二項の規定により主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項(平成9・12・12環告87)

「対象事業」= 環境影響評価法第2条第2項の第一種事業及び同3項の第二種事業

「環境保全措置」= 同法第14条第1項第7号口の「環境の保全のための措置」
その他の略語 = 適宜, 本文中の括弧内等で示した例による。

第1 本意見書の趣旨

1999年6月に全面施行された環境影響評価法は, 2009年6月に施行後10年目の見直し時期を迎え, 環境省も見直し作業の検討に入っている。

当連合会は, 1997年の同法制定に際して, 意見書「環境影響評価法の制定に向けて」(1996年10月), 「環境影響評価法案に対する意見書」(1997年4月)等を公表した。

これらの意見書では, わが国の環境アセスメント制度の理念や原則, 基本的な性格に関する根本的な内容と規定のあり方について提言をした。具体的には, 同法に盛り込むべき手続・内容として, 計画アセスメント制度の導入, 第三者機関(環境影響審査会)による手続の監視や評価書審査の実施, 住民参加の実質的な手続, 審査結果の実効性を確保するための争訟手続などの必要性を指摘した。

しかるに, 環境影響評価法は, 環境アセスメントの実施主体, 対象事業の範囲, 調査・予測・評価の項目, 環境影響評価書等の審査手続, 審査結果を事業に反映させるための担保, 情報公開・住民参加などについて, 多くの問題点を抱えたまま制定された。このような不備が同法の施行後も環境保全が実現されていない一因であり, あるいは, 不備ある制度にもとづく手続実施をもって事業実施が正当化されている原因となっている。現行法は, 本来, 抜本的に改正されることが望ましいといえる。

一方, 環境保全をめぐる現下の差し迫った状況に照らせば, 現行法の手続と運用について, 早期に是正されるべき手続や運用を指摘し, その是正に向けた法改正を可及的速やかに行うことも極めて重要である。本意見書は, 以上のよ

うな観点から早期に法改正を要すると考えられる事項を指摘し、実効的な環境アセスメント制度を確立するために不可欠な法改正の方向性について、提言するものである。

第2 要改正事項

1 基本原則

1.1 理念・目的

(意見の趣旨)

環境アセスメント制度は、環境権の保障、生物多様性の保全及び環境基本法第3条ないし第5条の実現を理念とし、科学的かつ民主的な手続に従い、環境に配慮した意思決定を合理的に行うことを目的とする。

(意見の理由)

現行法は環境アセスメント制度の理念・目的を明確に示していない。環境権は、憲法に根拠をもつ基本的人権の一つであり、環境共有の法理に基づいている。生物多様性の保全は人類存続の前提条件であり生物多様性条約上の義務である。環境基本法第3条ないし第5条の実現は国及び地方公共団体の責務である。環境影響評価法は、このような環境権の保障、生物多様性の保全、環境基本法第3条ないし第5条に謳われた基本理念を達成すべきものである。環境アセスメントは自然科学的な根拠をもつだけでなく、社会的な合意に基づく意思決定の実現を図るものである以上、科学的かつ民主的な手続に従う必要がある。それ故、環境アセスメント制度は、以上のような理念と手続の下で、環境に影響を及ぼす意思決定が環境に配慮して合理的になされることを目的とすべきである。

1.2 手続原則

(意見の趣旨)

環境アセスメントのすべての実施主体は、環境アセスメント手続の実施に際し、意思決定の透明性の確保、市民参加、説明責任、情報公開の徹底を図ることを手続上の原則として明示する。

(意見の理由)

現行法上、環境アセスメントの実施主体として、国・地方公共団体などの公的機関とそれ以外の一般私人の場合がある。公的機関が実施主体の場合、環境アセスメント手続は行政過程そのものであり、一般法である行政手続法や情報公開法などが定める以上の意思決定の透明性の確保、市民参加、説明責任、情報公開の徹底を図るべきである。実施主体が一般私人の場合にも、環境アセスメントの対象は大規模事業であり、環境に及ぼす影響の甚大性を考えると、も

はや開発の自由が保障された私的な行為とはいえず，上記のような公的機関に課せられた手続的な規律に服するべきである。それ故，環境アセスメントの実施主体が公的機関であるか否かに拘わらず，環境に影響を及ぼす行為に際し意思決定の透明性の確保，市民参加，説明責任，情報公開の徹底を環境アセスメントの手続原則として明記すべきである。

1.3 戦略アセスメントの導入

（意見の趣旨）

戦略アセスメントの導入を明記する。

（意見の理由）

現行法上，政策，計画，プログラム（施策）などの立案段階で行われる戦略アセスメントに関する規定がなく，別途，環境基本法第19条に基づき「環境の保全について配慮」すべきものとされている。諸外国においても米国を嚆矢として早い時期から戦略アセスメントは法制度化されており，わが国でもすでに先進的な地方公共団体において導入が図られている。実効的な環境影響評価制度を確立するためには，事業アセスメントの実施時期を早めるだけでなく，その上位段階で行われる戦略アセスメントの導入を環境影響評価法において明記する必要がある。

1.4 実施時期

（意見の趣旨）

同一の事業内容に係る事業計画について複数の事業予定地が考えられる場合には，遅くとも複数の事業予定地に係る事業計画が策定される時期において，環境アセスメント手続を実施する。性質上，単一の事業予定地しか想定しえない場合には，遅くとも当該単一の予定地における複数の事業内容に係る事業計画が策定される時期において，環境アセスメント手続を実施する。同一の事業内容に係る事業計画が単一の事業予定地しか想定しえない場合に限って，当該単一の事業予定地における同一内容の事業計画について，複数の環境保全措置（ミティゲーション）のそれぞれを代替案とする環境アセスメント手続を実施する。環境省が2007年に公表した「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」でも，上位計画のうちの事業の位置・規模等の検討段階における環境アセスメントの実施について言及しているが，現行法化における事業アセスメントについても，以上のように実施時期を早める必要がある。環境アセスメントの実施後に著しい事情の変更があった場合には，環境アセスメント手続をやり直すことにする。

（意見の理由）

現行法は，環境アセスメントの実施時期につき，事業の実施段階で行えば足

りるものとしている。これでは環境に配慮した意思決定を合理的に行うことができず、せいぜい事業実施を前提として環境保全措置を考えうるにすぎない。環境に影響を及ぼす行為について環境に配慮した合理的な意思決定を行うためには、同一の事業内容に係る事業計画について複数の事業予定地が考えられる場合 たとえば、甲事業について、A地とB地の2箇所を想定しうる場合 には、複数の事業予定地に係る事業計画が策定される時期において、環境アセスメント手続が実施される必要がある。性質上、単一の事業予定地しか想定しえない場合 たとえば、A地の利用が問題となる場合において、甲事業と乙事業の2つを想定しうる場合 には、当該単一の予定地における複数の事業内容に係る事業計画が策定される時期において、環境アセスメント手続を実施すべきである。同一の事業内容に係る事業計画が単一の事業予定地しか考えられない場合 たとえば、甲事業についてA地しか想定しえない場合 に限って、当該単一の事業予定地における同一内容の事業計画につき、複数の環境保全措置のそれぞれを代替案 たとえば、A地における甲事業について、事業の回避、縮小、代償のそれぞれを代替案とする事業計画 について、環境アセスメント手続を実施することにすべきである。さらに、環境に配慮した意思決定を合理的に行う環境アセスメントの目的に照らし、環境アセスメントの実施後に相当期間が経過した場合のように、実施された環境アセスメントが前提とした事情に著しい変更があるときには、環境アセスメント手続をやり直すことにより環境アセスメント結果の信頼性を確保する必要がある。

1.5 環境保全審査会の設置

(意見の趣旨)

環境保全審査会を設置し、環境アセスメントに係る紛争案件について審査する権限を付与すると共に、環境アセスメント結果に対する環境大臣の意見提出は環境保全審査会の審議に基づき行うとするなど、環境アセスメント手続への関与を認める。

(意見の理由)

現行法上、環境アセスメントに係る紛争が生じた場合、第三者的な行政機関が審査して紛争を解決する仕組みがなく、環境大臣の意見提出に関しても、「評価書について環境の保全の見地からの意見を書面により述べることができる」と定めるだけである(第23条)。環境アセスメントに係る紛争は、公正で中立的な行政上の手続において事前に解決されることが望ましく、環境大臣の意見提出手続の透明性を確保するためにも、環境省の所轄の下に中立的な環境保全審査会を設置して、環境紛争案件を審査する権限を付与し、環境大臣の意見提出手続にも関与させ、環境保全審査会の審議に基づき意見提出するものとするべきである。さらに、環境アセスメント制度の信頼確保のために、環境保全審査会に一般的な手続関与の権限を付与すべきである。

1.6 行政調査・命令，罰則規定の整備

（意見の趣旨）

環境アセスメント手続に關与する公的機関に行政調査・命令権を与え，環境アセスメント手続違反に対する罰則規定を設ける。

（意見の理由）

現行法上，都道府県・市町村長，主務官庁・環境省などの公的機関が環境アセスメント手続に關与するが，事業者に対し，公的機関がその効果的な権限行使の際に必要な報告徴収・資料提出・是正措置などを命ずる権限を定めた規定はなく，これらの公的機関による手続關与は形式的・名目的なものに止まり，行政指導による事業者の任意の協力を求めうるにすぎない。公的機関による実質的・実効的な手続關与を保障し，事業者アセスメント制度による手続の信頼性の欠如を補うためには，公的機関に事業者に対する行政調査・命令権を与える必要がある。環境影響評価法は強行法規定であり，その違反が広汎な環境被害の発生を推定させる以上，主要な手続規定違反に対する罰則規定を設けるべきである。

2 対象事業

2.1 対象事業の範囲

（意見の趣旨）

対象事業の範囲を定めている事業種・規模・国關与の各要件を見直して，国が關与する事業については，事業種・規模にかかわらず，地域特性を考慮して現在及び将来世代の人間環境の保護及び生物多様性の保全に重大な環境影響が生じるおそれのある事業を広く対象とする。

（意見の理由）

環境アセスメントの目的は，現在及び将来世代の人間環境の保護及び生物多様性の保全に向けた適正な環境配慮とその実効性の確保にある。この観点からみると，現行の対象事業の範囲は狭すぎて，対象事業とすべき事業のすべてをカバーしていない。対象事業の判定基準とすべき「環境影響の程度が著しいものとなるおそれのあるもの」かどうかの判断では，現行の事業種・規模要件を外し，事業が実施される地域の状況（地域の環境構成要素・特性等）と影響の強さ（個別事業の内容から予測される公害・生活環境及び生物多様性などへの影響の性質・程度等）の双方を検討することが必要である。また，国關与要件については，国の公金支出の対象事業のすべて（補助金適正化法第2条第1項第1号ないし第4号）に拡大すべきである。

2.2 対象事業の判定（スクリーニング）手続

(意見の趣旨)

スクリーニング手続に市町村長，関係地域の住民等の意見提出権を保障し，関係地域の住民等は，スクリーニング手続の判定結果に対する不服申立てができることとする。

(意見の理由)

環境影響を及ぼすおそれのある事業につき環境アセスメントを実施するかどうかは，関係市町村・関係住民等にとってきわめて重大なことである。対象事業の選定に当たっては，地域の環境状況を最もよく知っており，かつ，事業による環境影響を受けることになる地域住民の意見を反映させることが必要である。また，対象事業の判定に関する意思決定は適正かつ公正に実施されなければならない。このような観点から，関係地域の住民等は，対象事業の選定手続の是正を求める不服申立てができることにすべきである。

2.3 脱法禁止規定

(意見の趣旨)

環境アセスメント逃れに対する脱法禁止規定を設ける。

(意見の理由)

強行法規定の適用を免れるための脱法的行為が違法無効とされることは確立した法理であり，米国でもNEPAの解釈適用ルールを定めたいわゆるCEQ規則は，NEPAの適用対象要件である環境に及ぼす影響の「『著しさ』は，当該行為を一時的なものだとし又は小さな構成部分に小規模化することによって，逃れることはできない」と定めている（第1508.27条(b)(7)第三文）。それ故，事業の実施時期や事業規模などの意図的な操作による環境アセスメント逃れに対する脱法禁止規定を設けるべきである。

3 方法書

3.1 方法書作成前の調査

(意見の趣旨)

事業者が方法書作成前に環境を改変するおそれのある調査を行うことを明文で禁止し，方法書作成手続（スコーピング）の実効性を確保する。

(意見の理由)

スコーピングの意義は，専門家，地域住民，地方公共団体から事業者に対して，データや地域特性等に基づく調査手法の提案などが提示されることにより，事業者がより効率的でメリハリのきいた環境アセスメントを行うと共に，事業計画の早期の段階で住民等の懸念・要望や地方公共団体の環境保全の観点からの意見が示されることで，早い時期から環境配慮を事業計画に組み入れさせる

ことにある。このようなスコーピングの意義からすれば、調査は方法書作成手続の終了後になされるべきだが、実際には、事業者が同手続に先立ち調査に着手してしまう例が相当ある。このような場合、方法書作成手続は形骸化し、地域住民等が意見を述べる機会も奪われるだけでなく、調査自体が環境を攪乱し評価の対象とすべき環境を改変してしまうおそれがある。それ故、方法書作成手続に先立って、事業者が環境を改変するおそれのある調査を行うことを明文をもって禁止し、方法書作成手続の実効性を確保すべきである。

3.2 方法書記載内容の充実

（意見の趣旨）

方法書に記載された事業の特定が不十分であるために、環境要素の特定ができず当該事業の環境への影響を調査・予測・評価することができない場合、事業者に対し、方法書を差し戻し、方法書を再提出させる制度とする。

（意見の理由）

現行法は事業アセスメント制度である以上、方法書に記載された対象事業の内容は、環境アセスメントが可能となる程度の具体性を有している必要がある。スコーピングの意義からすれば、方法書において事業内容が特定され、事業により影響を受ける環境要素が確定されている必要がある。このように事業内容と環境要素が確定されていなければ、環境への影響を調査・予測・評価する手法を確立することはできないし、方法書に記載された手法を検証することもできない。方法書に記載された事業の特定が不十分であるために、当該事業の環境影響の調査・予測・評価ができない場合には、事業者に対し、方法書を差し戻し、方法書を再提出させる制度とすべきである。

3.3 手続の実効化

（意見の趣旨）

事業者に対し、方法書に対する住民や地方公共団体等の意見を公表させると共に、調査着手前に上記意見に対する事業者の見解の公表を義務付ける。

（意見の理由）

現行法上、事業者は、方法書の作成後、住民意見に配慮し、都道府県知事等の意見を勘案して、方法書の記載事項に検討を加えるとしているが、事業者がいかに配慮し勘案したかは、調査が完了し、準備書が作成された段階で初めて明らかにされるだけで、住民意見等をその後の調査等において確実に反映させる制度上の保障がない。事業者に対し、調査着手前に方法書に対する住民等の意見について事業者の見解を公表することを義務づけるべきである。

4 代替案

(意見の趣旨)

方法書作成の段階から、ノーアクション案(No Action, 何もしない案)を含む合理的な範囲の代替案の検討を義務づけ、その検討結果の比較が可能な形式で各代替案を明記させる。

(意見の理由)

現行法は、準備書及び評価書の段階において、「当該措置を講ずることとするに至った検討の状況」を含む「環境の保全のための措置」を記載すべきものとするが、代替案の作成及び提示を明確に義務付けていない。実際上も、準備書・評価書に代替案が記載されることは少なく、仮に記載されたとしても、事業者の意図する計画案と同程度に詳細なものは殆どない。また、基本的事項は、代替案について「事業者により実行可能な範囲内で行われるもの」としており、事業者が実行可能な代替案がないと判断した場合、その代替案は記載されない。方法書の段階では、代替案検討の根拠となる条項すらない。いわゆるCEQ規則は、代替案の検討こそが環境アセスメントの核心部分であるとし、環境アセスメント手続の当初から、提案行為とその代替案を比較可能な形式で提示して、問題の所在と選択の根拠を明示すべきものとする(第1502.14条)。代替案について定めた同規則は、すべての合理的な代替案を考慮し、提案行為を含む各代替案の長短所を明らかにし、代替案にはノーアクション案を含め、さらに、各代替案において検討されなかった環境影響回避・緩和措置(mitigation measures)の代替案を含めるものとする。代替案の検討は合理的な意思決定のために不可欠なものである。方法書段階からの代替案の検討は効率的でメリハリのある環境アセスメントの実施に不可欠であり、その段階から代替案を提示することが事業者の義務であることを明記し、事業の目的を達成する他の手段・方法に関する複数案、工期・工法・費用・場所等に関する複数案、各複数案について環境の保全のための措置(以下「環境保全措置」という。)を講じた案、調査・予測・評価の手法に係る代替案、ノーアクション案、環境に最も好ましい案、事業者の選好する案等の代替案を比較検討が可能な形式で明記することにすべきである。

5 横断条項

5.1 環境アセスメント結果の許認可への反映

(意見の趣旨)

評価書に記載された事項を許認可等の条件とするなどして、環境アセスメントの結果を許認可に適切に反映させる。

(意見の理由)

現行法は、環境アセスメントの結果と対象事業の許認可等を直結しておらず、許認可権者等は、当該許認可等の判断をするに際し評価書に基づき「環境の保全につ

いての適正な配慮」の有無を審査するに止めている（第33条第1項。いわゆる横断条項）。環境アセスメントの結果が許認可権者等を直接拘束しない仕組みであるが、環境アセスメント手続において環境配慮を十分に行ったとしても、その結果を確実に実施させる制度的な保障がない。それ故、許認可等に際し環境アセスメントの結果に拘束力をもたせるために、環境影響評価書に記載された事項を許認可等の条件とすべきである。

5.2 環境保全審査の基準の明確化

（意見の趣旨）

許認可権者等が行う環境保全審査の基準を法において明確化し、許認可等における審査内容から対象事業の実施による利益に関する審査を削除する。

（意見の理由）

現行法上、許認可権者等が対象事業の許認可等に際し行う「環境の保全についての適正な配慮」に係る審査（以下「環境保全審査」という。）の内実は曖昧であり、その具体的な判断基準は示されていない。さらに、許認可等の審査類型によっては、環境保全審査のみならず「対象事業の実施による利益に関する審査」（以下「実施利益審査」という。）を併せて行うものされ、この場合の審査基準も明示されていない。実施利益審査を要件とすることは、かつての調和条項のように開発の錦の御旗の下で環境保全が犠牲にされ、環境アセスメント制度の考え方と相容れない。それ故、環境保全審査や実施利益審査が行政裁量による恣意的な判断に墮することを防止すべく、環境保全審査基準を法上具体的に明示すると共に、実施利益審査は削除すべきである。

5.3 環境保全審査結果の公表

（意見の趣旨）

許認可権者等は、環境保全審査に係る審査結果・結論に至る詳細な理由を明示した公的決定文書を作成し、公表する手続規定を整備する。

（意見の理由）

現行法上、横断条項に基づく許認可権者等の審査結果の公表は手続上要求されていないので、許認可権者等による環境保全審査が適正に行われたか地域住民等がチェックできない仕組みとなっている。いわゆるCEQ規則は、環境アセスメント結果に基づき、公的文書である決定記録（Record of Decision）を作成すべきものとし、許認可等のなされた決定内容の公表を義務づけている（第1502.2条）。それ故、許認可権者等による環境保全審査の適正・合法性を確保するために、許認可権者等は、横断条項に基づく審査結果を文書化して公表する手続規定を設けるべきである。

6 評価の項目・基準・審査

6.1 基本的事項

(意見の趣旨)

評価の基準・方法等の重要事項を定める基本的事項を環境省令とし、各主務官庁の定める環境アセスメントに係る命令・内規等は、環境省令である基本的事項に従う旨を環境影響評価法において明記する。

(意見の理由)

基本的事項は環境アセスメントに係る重要な事項を定めているが、その現行法上の法的な位置づけは必ずしも明確でない。環境アセスメント上の重要事項は国民の権利義務に与える影響が大きいことを考えると、第一次的には環境影響評価法において規定し、基本的事項を環境省令に格上げた上で、環境影響評価法が指針を示して細則的・技術的な事項の定めを基本的事項に委任すべきである。環境影響評価法の管轄官庁が環境省である以上、対象事業に係る主務官庁は、環境省令である基本的事項に従って当該対象事業に特化した環境アセスメントに係る命令・内規等を定めるべきは当然である。

6.2 評価の項目

(意見の趣旨)

具体的な評価項目は環境影響評価法の規定事項とし、現行の基本的事項の定める評価項目についても、文化的・歴史的な環境、文化財等を含める。

(意見の理由)

対象事業に係る環境アセスメントの項目である評価項目は、現行法上、その具体的な項目は基本的事項の別表で規定されている。評価項目が環境影響評価法の定める方法書・準備書・評価書の記載事項としても重要である以上、具体的な評価項目は環境影響評価法の別表において規定されるべきである。評価項目の範囲についても、縦割り行政を前提とした環境省の所管事項に限定する必要はなく、景観を含む文化的・歴史的な環境、文化財など地域住民等の重要な関心事項でありうるものは、評価項目に含めて環境アセスメント手続の対象とする必要がある。環境影響評価法には、適宜、評価項目について見直しを行い、新たな項目の追加についても規定すべきである。新たな評価項目が環境省以外の管轄事項に属する場合にも、環境省の管轄に服する環境アセスメントという観点から対象とされるだけなので、所管事項の問題は生じない。この場合、管轄官庁と環境省の共管事項としたり両者間の調整手続を設けるなどして、有害化学物質等の評価項目の適切な拡大を図るべきである。

6.3 評価基準規定

(意見の趣旨)

環境アセスメント基準の重要事項は環境影響評価法に明記し、基本的事項には細則的・技術的事項の定めを委任する。

(意見の理由)

環境影響評価法は、環境アセスメントに係る主務省令につき「環境基本法第14条各号に掲げる事項の確保を旨」とすべきことを定めるだけで(第11条第3項)、同法上の評価基準としては「環境基本法第14条各号に掲げる事項の確保」程度のものしか示されていない。

環境基本法は、その性格上一般的・抽象的な理念を謳ったものとされ、同法第14条も基準といえるほどの具体性を持つとはいいがたい。環境基本法を含め法律上は、環境アセスメントの基準といえるものは明示されておらず、その理念らしきものが読みとれる程度のものである。環境アセスメントが国民の権利義務に重大な影響をもつことを考えると、環境影響の評価基準についても、環境保全上の基準・目標等との整合性を問題とする従来環境基準クリア型基準ではなく、事業者による実行可能な範囲内で環境影響の回避・低減を問題とする新たなベスト追求型基準など、環境影響評価法において評価基準の重要事項を定め、必ずしも法律に規定する必要のない細則的・技術的事項に限って、基本的事項に委任すべきである。

6.4 環境保全措置の評価基準

(意見の趣旨)

環境保全措置に係る評価基準を環境影響評価法において明記し、その検討に際しては、環境への影響の回避、低減、代償の各措置を検討し、検討の優先順位もその順序によることにする。

(意見の理由)

環境アセスメント基準として環境保全措置に係る評価基準も重要であるが、基本的事項は、「環境への影響を回避し、又は低減することを優先する」とし、その検討結果を踏まえて、対象事業の実施により損なわれる環境要素と同種のものを創出すること等を内容とする代償措置を検討すべきものとし、これらの環境保全措置について検討の優先順位を明示している。この点は環境影響評価法上の規定事項とし、環境保全措置は回避・低減が代償に優先するので、この順序を誤った場合には評価基準違反として違法評価されうることも明記すべきである。同様に、環境保全措置の検討に際し、基本的事項は、「環境保全措置についての複数案の比較検討、実行可能なよりよい技術が取り入れられているか否かの検討等を通じて、講じようとする環境保全措置の妥当性を検証し、これらの検討の経過を明らかにできるように整理」すべきことを明示しているが、この点も環境影響評価法上の規定事項とすべきである。

6.5 累積的影響

(意見の趣旨)

環境影響評価法において累積的影響の定義規定を設けると共に、累積的影響が環境アセスメントの対象であることを明記する。

(意見の理由)

現行法上、累積的影響に係る定義規定やその評価の手続規定もなく、基本的事項においても、「環境の状態の予測に当たっては、当該対象事業以外の事業活動等によりもたらされる地域の将来の環境の状態（将来の環境の状態の推定が困難な場合等においては、現在の環境の状態とする）を明らかにできるように整理し、これを勘案して行う」と定めるほか、これに関連した若干の規定を設けているにすぎない。正確な環境アセスメントの実施には累積的影響の評価が不可欠な以上、環境影響評価法において、累積的影響について、当該累積的影響に係る行為の事業者が誰かを問わず、過去・現在及び合理的に予見しうる将来の各行為による影響であって、当該対象事業による影響とあわせて評価する必要があるものと定義すると共に、その評価に必要な手続規定を整備すべきである。累積的影響の定義規定には、個々のものとしては影響の小さいものであっても、長期間における集積により著しい影響を及ぼすものを含める必要がある。

6.6 関連行為の評価

(意見の趣旨)

対象事業と関連して環境アセスメントを要する他の事業の範囲を拡大すると共に、相互に関連する複数の行為につき環境アセスメントに係る規定を環境影響評価法において整備する。

(意見の理由)

現行法は、「相互に関連する二以上の対象事業を実施しようとする場合は、当該対象事業に係る事業者は、これらの対象事業について、併せて方法書を作成することができる」とし（第5条第2項）、準備書につき上記規定を準用している（第14条第2項）。これによると、相互に関連する複数の行為の環境アセスメントは、同一事業者が二つ以上の「対象事業」を実施する場合に限定される点で狭きに失し、同一の環境アセスメント手続を実施するかどうかは事業者の任意とされている点で、実効性に欠ける内容となっている。相互に関係する複数の行為について、同一の環境アセスメント手続において評価しなければ正確な環境アセスメントをなしえない場合には、他の事業者による対象事業以外の行為であっても、当該対象事業に係る事業者の義務として環境アセスメントの対象とされるべきである。

6.7 環境影響評価の公的審査

(意見の趣旨)

環境影響評価法において、環境アセスメントの公的審査につき基本的・実質的な審査基準を明記すると共に、公的機関による審査手続につき透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の観点から法的規律を定めるべきである。

(意見の理由)

現行法は、第二種事業の判定、方法書作成、準備書作成、評価書作成、許認可等に係る環境保全審査等の手続について、市町村長・都道府県知事・主務官庁・環境省による意見提出等を認めて、事業者による環境アセスメントを公的機関が審査して、その客観性・信頼性の確保を図ることにしているが、法自体には審査基準の定めがない。基本的事項においても基準らしきものが読みとれる程度のものである。公的機関による意見作成についても、現行法上、手続的な規律が定められていない。環境大臣の意見提出については、現行法は、環境大臣のイニシアティブによる意見提出権を認め(第23条)、対象事業につき免許等を行う者は、環境大臣意見を「勘案」して、環境の保全の見地からの意見を述べるものとしたが(第24条)、この「勘案」の基準を明らかにすると共に、法手続上も、環境大臣意見がどのように「勘案」されたのか外部から分かるように透明性をもたせ、意見が対立する場合には対立点を浮き彫りにして争点を明らかにし、その意見調整の手続規定が整備されるべきである。それ故、環境影響評価法において、審査の実効性を確保するために基本的・実質的な審査基準を明示すると共に、合理的な意思形成を担保すべく意見作成の手続についても、意思決定の透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の観点から、法的規律を設けるべきである。

7 市民参加

(意見の趣旨)

一連の環境アセスメント手続につき各手続の属性に応じて、市民参加の権利を手続保障すべきである。

(意見の理由)

市民参加には、(1)情報提供参加、(2)判断形成参加、(3)権利防衛参加の三つがある。(1)の参加は、意思決定権者に対する情報提供の機会を一般市民に保障するもので、消極的な参加の形態である。(2)は、一般市民に意思決定権者の判断過程への参加を認めるもので、より積極的な意味内容を持つ。(3)の参加形態は、自己の権利を防衛するために、侵害される自己の実体的な権利たとえば、人格権を根拠として参加を保障するものである。具体的には、(1)の参加のためには、以下のような手続が一般市民の権利として手続保障される必要がある。すなわち、事業者による環境アセスメント実施の告知・公表、

事業・環境情報の提供，説明責任，一般市民による 同情報の請求，説明会の開催請求，意見書の提出などである。(2)の参加では以上に加えて，意思決定過程への参加権，不服申立権などが認められる必要がある。(3)の参加では以上に加えて，公聴会の開催請求権，司法上の提訴権などが保障される必要がある。現行法上の環境アセスメント手続は，(1)第二種事業の判定手続，(2)方法書の作成，(3)準備書の作成，(4)評価書の作成，(5)審査，(6)再実施に分けることができる。基本的事項は以上の他にも(7)事後調査の手続を定めている。いわゆるCEQ規則は，環境アセスメント手続において市民参加を促すべく真摯な努力をなすべきものとして，詳細な手続規定を定めている(第1506.6条)。それ故，環境アセスメントの目的に照らし，環境影響評価法において，上記各手続の特徴・属性等に応じて，情報提供参加，判断形成参加，権利保障参加を構成する具体的な権利の手続保障を制度化していく必要がある。例えば，方法書等の公告・縦覧の手続については，ホームページ上での情報開示を義務づけると共に，縦覧期間を延長し，縦覧には謄写の権利を含むことを法上明記し，少なくともホームページ上では事業終了時まで閲覧可能な状態におき，事業の進捗状況等を伝えるなどして，情報提供の方法を大幅に改善すべきである。

8 争訟手続

8.1 争訟手続の導入

(意見の趣旨)

環境アセスメント手続に不当・違法事由があると主張する団体を含む住民等は，当該事業に係る許認可権者等に対して，その是正を求める不服申立てができることとする。

(意見の理由)

現行法は，住民等の環境に関する権利・利益の内容，権利・利益がどの程度侵害された場合に争訟資格を認めるべきかについて明文規定を欠いている。環境アセスメント手続が行政処分として争訟性を有するかについても議論がある。事業の実施が地域に及ぼす環境影響は，地域住民等の肉体的・精神的活動を含めて生活全般に及ぶ。住民等は，事業実施が予定されている地域の環境調査，環境影響の予測・評価のそれぞれに重大な関心を有しているし，環境アセスメント手続の適正実施，事業に係る許認可等に環境アセスメント結果が適正に反映されているかについても，手続的・実体的な権利・利益を有している。環境アセスメント結果は当該事業に係る許認可等の意思決定手続に反映されなければならず，対象事業に係る環境アセスメントが適正な手続に従って履践されることは，当該事業に係る許認可等の意思決定が適正・適法になされるための前提条件である。それ故，住民等が環境に対して有する権利・利益は，許認可等の意思決定に先立って実施される環境アセスメント手続においても保障さ

れねばならず、住民等に対して、環境アセスメント手続の瑕疵・過誤等を是正するための不服申立権を認めるべきである。

8.2 不服申立ての時期

(意見の趣旨)

不服申立ては、環境アセスメント手続の主要な手続段階でなしうることにする。

(意見の理由)

団体等を含む住民等に対して不服申立権を認めるとしても、その時期は手続の主要な段階で認めることにすれば、法的救済の時期に失することはないと考えられる。それ故、不服申立ては、第二種事業に係る判定があったとき、公告・縦覧された方法書に代替案の記載がないとき、スコーピングで調査項目等を選定したとき、準備書が公告・縦覧されたとき、評価書が公告・縦覧されたとき等の各主要な手続段階において、手続上の瑕疵・過誤等を是正するために認めるべきである。

8.3 行政訴訟との関連

(意見の趣旨)

環境アセスメント手続において不服申立てを行った者は、当該事業の許認可等の処分の違法性を争う原告適格が認められるものとし、環境保護団体等の団体原告適格については明文規定を設ける。

(意見の理由)

環境アセスメント手続の途中段階で手続是正を求める訴訟を認めるべきか議論されている現状では、環境アセスメント手続については、行政内部の是正手続による法的救済を求めうるとした上で、当該手続において不服申立てを行った者は、当該事業の許認可等の処分を争う原告適格を有するものとするべきである。かかる扱いは、事業者に対し、許認可権者等による是正勧告を通じて瑕疵ある違法な手続を是正させること、事業者が住民等がなした不服申立てを無視した場合には、後の許認可等の決定に対して行政訴訟提起がありうることを予測させることなどを通じて、適正な環境アセスメント手続の実施と環境保全の配慮を徹底させることにつながる。

9 環境影響評価条例との関係

(意見の趣旨)

現行法第61条第2号括弧書きを削除する。

(意見の理由)

同条は、一方で「この法律の規定は、地方公共団体が…条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」としつつ（同条柱書き）、他方で「第二種事業又は対象事業に係る環境影響評価についての当該地方公共団体における手続に関する事項」につき、「この法律の規定に反しないものに限る」としている（同条第2号括弧書き）。その結果、条例上、現行法の評価項目以外の項目への横出しや手続の上乗せは認めえないとされる。しかし、地域環境の保全は各地方公共団体の重要な関心事項であり、各地方の環境保全について国が全国一律の基準を設定する合理性は見出しがたい。また、地方自治法上も、地域環境の保全は自治事務の典型であり（同法第2条第8項）、地方公共団体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされている（同法第1条の2）。環境基本法も、地方公共団体の環境の保全は国の施策に「準じた」ものであれば足りるとし、環境の保全に関し地域の「自然的社会的条件に応じた」施策の実施を地方公共団体の責務と定め（同法第7条）、環境影響評価についても国の施策に「準じた」施策を実施すべきものとする（同法第36条）。これらは地方自治の本旨に基づくもので憲法上の制度的保障を受ける。それ故、現行法第61条第2号括弧書きは、地方自治の本旨に反するものとして削除すべきである。

10 事後調査

10.1 法制度化

（意見の趣旨）

事後調査手続を法制度として位置づけ手続規定の整備を図る。

（意見の理由）

現行法には事後調査に関する規定はなく、基本的事項において、「選定項目に係る予測の不確実性が大きい場合、効果に係る知見が不十分な環境保全措置を講ずる場合等において、環境への影響の重大性に応じ、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（以下「事後調査」という。）の必要性を検討するとともに、事後調査の項目及び手法の内容、事後調査の結果により環境影響が著しいことが明らかとなった場合等の対応の方針、事後調査の結果を公表する旨等を明らかにできるようにする」とされているだけである。それ故、事後調査手続が各地方公共団体の環境影響評価条例に明記され環境保全の役割を果たしていることに照らしても、事後調査の手続を環境影響評価法に明示して事業者に義務づけると共に、その手続についても、情報公開・説明責任の徹底、住民等関与の手続保障、第三者的機関による監視などの規定を整備すべきである。

10.2 実効性確保

（意見の趣旨）

事後調査の結果，環境アセスメントの誤りが明らかとなった場合，事業着手後であっても是正のための手段を講ずる制度とする。

（意見の理由）

上記のように現行法上事後調査に関する規定はなく，基本的事項も，事後調査の結果環境アセスメントの誤りが判明した場合，いかなる是正手段を講ずべきか定めていない。実際上も，環境保全措置として講じられた実験的な代償措置が奏功しなかった場合にも，後の祭りとして放置されることが多い。これでは事後調査の実効性は確保されない。不確かな代償措置の実施を口実に確実な環境破壊が正当化される免罪符となってしまう，環境保全上の大原則とされる予防原則にも反する。いわゆるCEQ規則は，事後調査(monitoring)の実効性を確保するために，事後調査の実施を許認可等の条件としたり，事後調査結果を一般市民に利用可能なものとするなどしている（第1503.3条）。それ故，実効性確保のために，効果的な事後調査の実施を許認可等の条件としたり，事後調査の結果，環境保全措置の実施を含む環境アセスメントの誤りが明らかになった場合には，たとえ事業実施後であっても事業停止や原状回復を命じたりするなど，是正措置を講ずる制度としての手続整備を図るべきである。

以 上

環境影響評価法改正に係る第一次意見書の概要

当連合会では実効的な環境影響評価制度の確立に取り組み、これまで1996年10月、1997年2月、同年4月及び同年12月にそれぞれ意見書を発表している。現行環境影響評価法が2009年6月に全面施行後10年目の見直し時期を迎えることから、同法の見直しの方向性について提言をとりまとめたものである。

意見書における提言内容の重要論点は、以下の5点である。

1 評価制度の信頼性確保

現行の評価制度は、事業者自らが評価を行う事業者アセス制度であることから、信頼性を確保するための制度的な仕組みが欠かせない。そのために、環境保全審査会の設置（提言事項^{*1}1.5）、評価の項目・基準・審査の手續整備（6.1～6.7）などにつき、現行法を見直す必要がある。

2 評価制度の実効性確保

事業者アセス制度の下では、事業者が環境影響評価手續を正しく履践し、その結果を確実に意思決定に反映させる制度的なしくみが必要である。そのためには、戦略アセスメントの導入（1.3）、実施時期の早期化（1.4）、行政調査・命令・罰則規定の整備（1.6）、対象事業の範囲の拡大（2.1）、脱法禁止規定（2.3）、横断条項^{*2}（同5.1～5.3）、事後調査（10.1、10.2）などにつき、現行法を見直す必要がある。

3 争訟手續の導入

現行法には評価手續に係る争訟制度に関する明文規定がないので、評価手續それ自体の妥当性・違法性を争うことが不可能となっている。この点が上記信頼性・実効性の欠如をさらに助長する結果となっている。それ故、新たに不服申立制度を設け、住民等につき行政上及び司法上の救済手續を整備する必要がある（8.1～8.3）。

4 代替案検討の明記

評価制度の目的は、環境に配慮した合理的な意思決定を科学的・民主的な手續の下で行うことであるが（1.1）、そのためには早い時期からの代替案^{*3}の検討が不可欠である。現行法の代替案に関する規定は極めて不十分なので、方法書作成の

*1 提言事項というのは別紙論点メモ（対照表）の「日弁連意見」を意味し、以下の括弧内の番号は提言事項に付せられた通し番号を指す。

*2 横断条項というのは環境影響評価法 33 条のことで、許認可権者等が許認可等の審査をするに際し、環境影響評価結果に基づき、環境の保全について適正な配慮がなされたか審査する手續規定を意味する。

*3 代替案というのは、事業の目的を達成する他の手段・方法に関する複数案、工期・工法・費用・場所等に関する複数案、各複数案について環境の保全のための措置（回避・縮減・代償等）を講じた案、調査・予測・評価の手法に係る代替案、ノーアクション案、環境に最も好ましい案、事業者の選好する案等を意味する。

段階から合理的な範囲の代替案の検討を義務づけるなど、代替案に係る手続規定を整備する必要がある。

5 手続原則の明記等

上記のような評価制度の目的達成のためには評価手続の一般原則を明記し、これを各評価手続の特性に応じて具体的に手続保障する必要があるが、この点に関する現行法の規定内容は極めて不十分である。それ故、評価手続につき透明性の確保、市民参加、説明責任、情報公開の徹底を図る必要がある（1.2, 7）。一方、地方分権・地方自治の制度的保障の趣旨、地域環境の保全は地域に精通し一番の利害関係をもつ地方公共団体の責務と考えられるので、このような観点から、環境影響評価法と同条例との関係についても、現行法の見直しが必要である（9）。

以 上

環境影響評価法改正に係る第一次意見書 論点メモ(対照表)

論点	現行法	日弁連意見
1 基本原則		
1.1 理念・目的	明確でない 「環境の保全上極めて重要」(1条) 「環境影響評価の重要性を深く認識」(5条)	(1)理念 環境権の実現 生物多様性の保全 環境基本法3～5条の実現 (2)目的 環境に配慮した合理的な意思決定を科学的・民主的な手続の下で行う
1.2 手続原則	定めがない	意思決定の透明性の確保, 市民参加,説明責任,情報公開の徹底
1.3 戦略アセスメント	定めがない (参考)環境基本法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」	戦略アセスメントの導入を明記
1.4 実施時期	事業の執行段階でよい 「事業の実施に当たり」(1条) 「事業の実施が環境に及ぼす影響」(2条) 「事業の実施前における環境影響評価」(3条)	代替案の検討が可能な時期に早める
1.5 環境保全審査会の設置	定めがない	環境保全審査会を設置し,環境影響評価手続への関与を認める(とくに環境大臣の意見提出への関与)
1.6 行政調査・命令,罰則規定の整備	定めがない	(1)環境影響評価手続に関与する公的機関(市町村・都道府県,主務官庁,環境省等)に行政調査・命令権を付与 (2)主要な手続規定違反に対する罰則規定を設ける
2 対象事業		
2.1 対象事業の範囲	(1)13種の事業に限定(2条2項1号) (2)許認可等国関与の要件(同項2号)	(1)対象事業の事業種・規模・国関与の各要件を見直す (2)国の関与する事業は,事業種・規模にかかわらず地域特性を考慮して,人間環境の保護及び生物多様性の保全に重大な影響を及ぼしうる事業を広く対象とする
2.2 対象事業の判定(スクリーニング)手続	規定内容が不十分 (1)主務大臣,都道府県知事のみ手続に関与(4条) (2)不服申立の手続規定なし	(1)市町村長,住民等の意見提出権を保障 (2)住民等に同手続の判定結果に対する不服申立権を認める
2.3 脱法禁止規定	定めがない	事業の実施時期・事業規模の意図的操作による脱法禁止規定を設ける
3 方法書		
3.1 方法書作成前の調査	定めがない	方法書作成前の環境を改変しうる調査実施の禁止規定を設ける
3.2 方法書記載内容の充実	(1)方法書記載事項は規定内容が不十分(5条1項) (2)方法書の差し戻し・再提出の手続規定なし	方法書記載の事業の特定が不十分で環境要素を特定しえず,環境に及ぼす影響を調査・予測・評価しえない場合,方法書の差し戻し・再提出させうることとする

論点	現行法	日弁連意見
3.3 手続の実効化	定めがない	方法書に対する住民・地方公共団体等の意見を公表させると共に、調査着手前に同意見に係る事業者の見解を公表させる
4 代替案	規定内容が不十分 「当該（環境保全）措置を講ずることとするに至った検討の状況」（14条1項7号口）	方法書の段階から合理的な範囲内の代替案の検討を義務づけ、各代替案の記載内容を比較可能な形式で明記させる
5 横断条項		
5.1 環境影響評価結果の許認可への反映	規定内容が不十分 「評価書の記載事項...に基づいて、環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査」（33条1項）	評価書記載事項を許認可等の条件等として評価結果を許認可等に適切に反映させる
5.2 環境保全審査の基準の明確化	(1)規定内容が不十分（33条1項） (2)実施利益審査の要件がある（同2項2・3号）「対象事業の実施による利益に関する審査と...併せて判断」	(1)環境保全審査の基準を法上明確化する (2)同審査内容から実施利益審査の要件を削除
5.3 環境保全審査結果の公表	定めがない	環境保全審査に係る結果・理由を明示した公的文書を作成・公表させる
6 評価の項目・基準・審査		
6.1 基本的事項	基本的事項は環境省告示のレベル	(1)基本的事項を環境省令とする (2)重要事項は法定し、細則的・技術的事項の定めを基本的事項に委任
6.2 評価の項目	規定内容が不十分（具体的な評価項目の定めがない）	(1)（主要な）具体的評価項目を法規定事項とする (2)評価項目に文化的・歴史的環境、文化財等を含める
6.3 評価基準規定	規定内容が不十分 「環境基本法14条各号に掲げる事項の確保」（11条3項）	評価基準の重要事項（環境基準クリア型基準・ベスト追求型基準等）は法定する
6.4 環境保全措置の評価基準	定めがない（不十分） 「環境の保全のための措置」（14条1項7号口）	環境保全措置に係る評価基準を法定し、回避・低減・代償の優先順位を明記
6.5 累積的影響	定めがない	累積的影響の評価手続を法定する
6.6 関連行為の評価	規定内容が不十分 「相互に関連する二つ以上の対象事業を実施しようとする場合は、当該対象事業に係る事業者は、これらの対象事業について、併せて方法書を作成することができる」（5条2項。準備書に準用、14条2項）	広く相互に関連する複数の行為につき、その環境影響評価に係る手続規定を整備する
6.7 環境影響評価の公的審査	規定内容が不十分（判定手続につき4条2・3項、方法書につき8～10条、準備書につき18～20条、評価書につき23・24条）	実体的な審査基準を法定すると共に、審査手続につき透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の手続保障をはかる

論点	現行法	日弁連意見
7 市民参加	(1)定めがない(判定手続につき4条, 評価書につき21・22条, 環境大臣の意見につき23条, 主務大臣の意見につき24条) (2)規定内容が不十分(方法書につき7~9条, 準備書につき16~19条)	各手続の特質に応じて市民参加の権利を手続保障する
8 争訟手続		
8.1 争訟手続の導入	定めがない	住民等に手続の不当・違法を理由とする行政上の不服申立権を認める
8.2 不服申立の時期	定めがない	上記不服申立は手続の主要な段階で保障する
8.3 行政訴訟との関係	定めがない(行政訴訟の一般論による)	(1)不服申立を行った者に当該事業の許認可等の処分を争う原告適格を認める (2)環境保護団体等の原告適格につき明文規定を設ける
9 環境影響評価条例との関係	明文規定がある(61条2号括弧書き)	同号括弧書きを削除する
10 事後調査		
10.1 法制度化	定めがない(不十分。「(環境保全措置が)将来判明すべき環境の状況に応じて講ずるものである場合には,当該環境の状況の把握のための措置」)	事後調査手続を法定する
10.2 実効性確保	定めがない	事後調査結果に基づく是正措置について定める