

環境影響評価法（アセス法）改正案がようやく成立

～第 174 回国会－第 177 回国会の審議経過と主要論議～

環境委員会調査室 あ べ けいぞう
安部 慶三

1. はじめに

環境影響評価¹、いわゆる環境アセスメントは、環境の悪化を未然に防止し、持続可能な社会を構築するために不可欠の仕組みである。我が国では 1997 年 6 月に「環境影響評価法」（以下「アセス法」という。）が制定され²、1999 年 6 月から完全施行されている。

2011 年 4 月、第 177 回国会（常会）において「環境影響評価法の一部を改正する法律案」（以下「アセス法改正案」又は単に「改正案」という。）が成立した。このアセス法改正案は 2010 年 3 月に第 174 回国会（常会）に提出されたものであるが、第 176 回国会（臨時会）まで同一会期内における両議院の議決が行われることはなく、結果として 4 国会、およそ 1 年余りをかけてようやく成立するに至った。なお、2011 年 3 月に発生した東日本大震災は、アセス法改正案の審議内容にも影響を与えることとなった。

今回のアセス法の改正は、同法が制定・施行されてから初めてのものであり、いわゆる戦略的環境アセスメント（SEA）の導入など重要な制度改正が行われている。以下、本稿では、アセス法改正案について、その概要及び審議経過を見た上で、主要な論議を紹介することとしたい。

2. 改正案の概要

アセス法については、その附則第 7 条において「政府は、この法律の施行後十年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」こととされている。今回のアセス法改正案は、基本的にはこの見直し規定に基づくもので、1999 年 6 月の完全施行から 10 年が経過し、法の施行を通じて浮かび上がった課題や、生物多様性の保全、地球温暖化対策の推進、地方分権の推進、行政手続のオンライン化等の社会情勢の変化に対応しようとするものであり、その内容は以下のとおりである（図 1 参照）。

① 交付金事業を対象事業に追加

補助金を交付金化する取組が進められていることを踏まえ、交付金の交付対象事業についても対象事業とする。このほか、政令改正により、風力発電を対象事業に追加することとしている。

② 計画段階配慮書手続（SEA）の新設

事業の早期段階における環境配慮を図るため、第一種事業³を実施しようとする者は、事業の位置、規模等を選定するに当たり環境の保全のために配慮すべき事項について検討

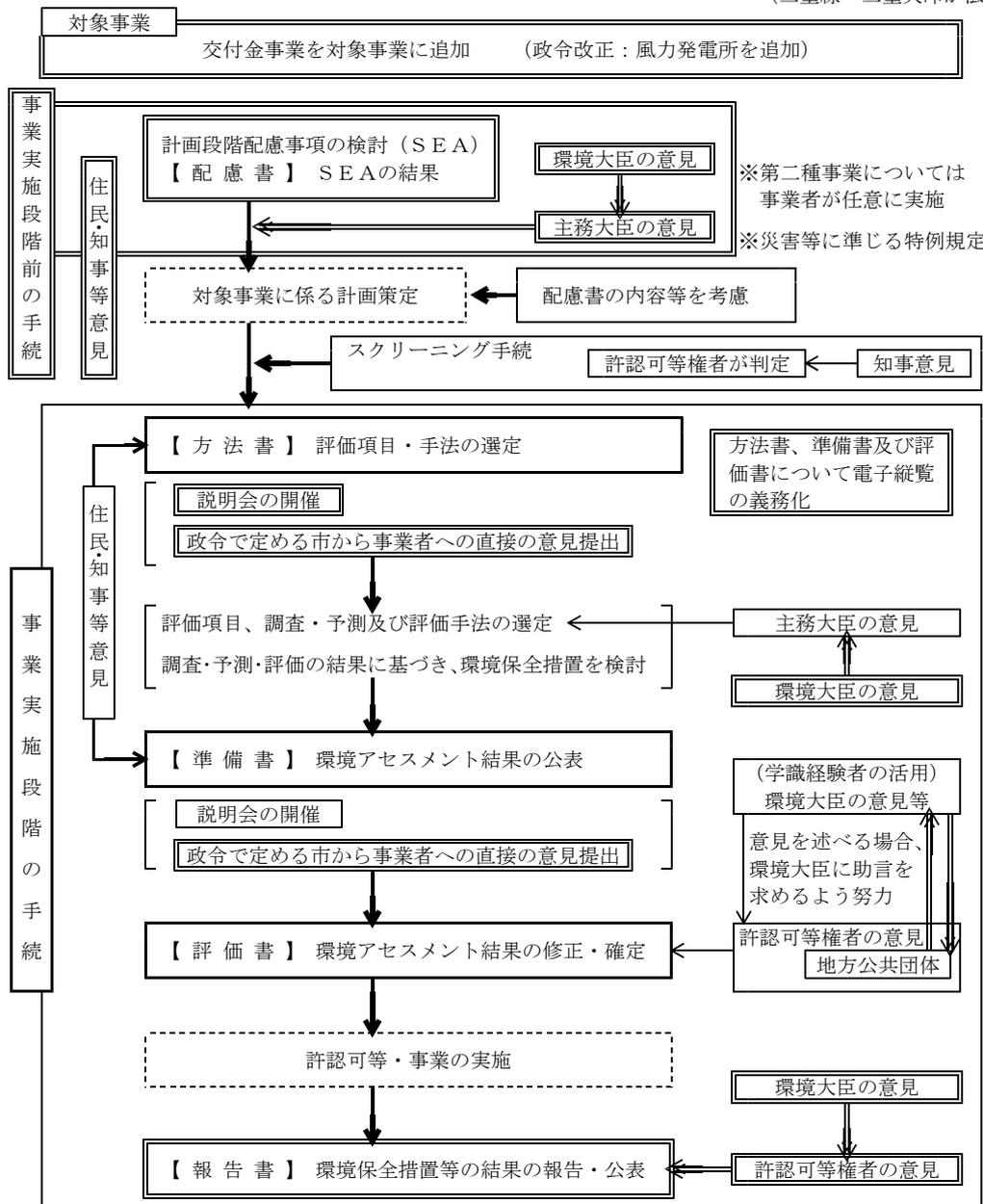
を行い、計画段階配慮書を作成することを義務化する。いわゆる戦略的環境アセスメント（SEA）の導入であり、今回の改正案の目玉となっている。

③方法書における説明会の開催の義務化

アセス法施行後に作成されている方法書の実態として、図書紙数の分量が多く、内容も専門的なものとなっていること等を踏まえ、事業者による方法書段階における説明会の実施を義務化する。

図1 アセス法 改正後のフロー

(二重線・二重矢印が法改正事項)



※ 配慮書、報告書に関する改正事項：公布後2年以内に施行
 上記以外に関する改正事項：公布後1年以内に施行

(出所) 環境省資料を一部加工して作成

④電子縦覧の義務化

電子化の進展を踏まえ、インターネットの利用等による環境影響評価図書の電子縦覧を義務化する。

⑤評価項目等の選定段階における環境大臣意見の技術的助言を規定

現行制度において環境大臣意見は評価書の段階でのみ述べられることとなっているが、評価項目等の選定段階においても、環境大臣が主務大臣に対し技術的見地から意見を述べることができるものとする。

⑥政令で定める市から事業者への直接の意見提出

現行制度においては都道府県知事が関係市町村長の意見を集約した上で事業者に対して意見を述べる仕組みとなっている。地方分権の進展等を踏まえ、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は、当該市の長から直接事業者に対し意見を述べるものとする。

⑦環境保全措置等の公表等の手続の具体化

事業着手後の環境保全措置等の実施状況を明らかにすることは、環境影響評価後の環境配慮の充実に資するものであることから、評価書の公告を行った事業者に対して、環境保全措置等の実施状況についての公表等を義務化する。

3. 改正案の審議経過（第174回国会－第177回国会）

アセス法改正案の審議経過の詳細は表1のとおりである。

第174回国会（常会）においては、参議院から審議が開始され、2010年3月31日の本会議での趣旨説明聴取及び質疑の後、4月6日から環境委員会で審議が行われた。同委員会では、3日間にわたる質疑を行うとともに、参考人からの意見聴取を行った。同委員会での採決は、4月20日の質疑終了後に行われたが、当時の環境委員会は野党会派が多数を占めており、公明党提出の修正案⁴が多数をもって可決され、修正部分を除く原案は全会一致をもって可決され、改正案は修正議決すべきものと決定した。しかし、参議院全体では与党会派が多数を占めていたことから、4月21日の本会議では、委員会修正案が多数をもって否決された後、改正案は全会一致をもって原案どおり可決した。同日、改正案は衆議院に送付された。

衆議院では、5月11日の本会議での趣旨説明聴取及び質疑の後、5月25日から環境委員会で審議が行われた。同委員会では、質疑を1日行い、参考人からの意見聴取を行ったところで、6月2日の鳩山総理の辞意表明、6月8日の鳩山内閣の総辞職及び菅内閣の発足と続く終盤国会の中で、採決には至らず、継続審査となった。

2010年7月の第22回参議院議員通常選挙を受けて召集された第175回国会（臨時会）においては、会期も短く、衆議院で再び継続審査となった。

第176回国会（臨時会）において、衆議院では、会期も半ばを過ぎた11月5日に環境委員会での審議が開始され、2日間にわたる質疑を行うとともに、参考人からの意見聴取を行った。同委員会での採決は、11月19日の質疑終了後に行われ、改正案は全会一致を

もって原案どおり可決すべきものと決定した。また、11月25日の本会議で、改正案は全会一致をもって可決され、同日、参議院に送付されたが、残り会期も少なく、参議院で継続審査となった。

2011年に入り、第177回国会（常会）において、参議院では、東日本大震災発生から1月余り過ぎた4月14日に環境委員会での審議が行われ、同日、改正案は全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決定した。また、4月15日の本会議でも、改正案は全会一致をもって可決され、同日、衆議院に送付された。衆議院でも同様に、4月19日に環境委員会での審議が行われ、同日、改正案は全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決定した。また、4月22日の本会議でも、改正案は全会一致をもって可決された。これにより、アセス法改正案については、初めて同一会期内において両議院の議決が行われたことになり、ようやく成立するに至った。

表1 アセス法改正案の審議経過（第174回国会—第177回国会）

○第174回国会（常会）；2010. 1. 18～6. 16	
2010. 3. 19	※アセス法改正案国会提出（参議院先議）
3. 31	【参議院本会議】趣旨説明聴取／質疑
4. 6	【参議院環境委員会】趣旨説明聴取
4. 8	【同】参考人意見聴取
4. 13	【同】質疑①（4. 15 質疑②、4. 20 質疑③）
4. 20	【同】共産党提出修正案を賛成少数で否決、公明党提出修正案を賛成多数で可決、修正部分を除いた原案を全会一致で可決／附帯決議
4. 21	【参議院本会議】委員会修正案を賛成少数で否決、原案を全会一致で可決 ⇒衆議院へ送付

5. 11	【衆議院本会議】趣旨説明聴取／質疑
5. 25	【衆議院環境委員会】趣旨説明聴取／質疑
5. 28	【同】参考人意見聴取
6. 16	【衆議院本会議】継続審査を決定
○第175回国会（臨時会）；2010. 7. 30～8. 6	
2010. 8. 6	【衆議院本会議】継続審査を決定
○第176回国会（臨時会）；2010. 10. 1～12. 3	
2010. 11. 5	【衆議院環境委員会】趣旨説明聴取
11. 12	【同】質疑①（11. 19 質疑②）
11. 16	【同】参考人意見聴取
11. 19	【同】全会一致で原案どおり可決／附帯決議
11. 25	【衆議院本会議】全会一致で原案どおり可決 ⇒参議院へ送付

12. 3	【参議院本会議】継続審査を決定
○第177回国会（常会）；2011. 1. 24～8. 31	
2011. 4. 14	【参議院環境委員会】趣旨説明聴取／質疑／共産党提出修正案を賛成少数で否決、原案を全会一致で可決／附帯決議
4. 15	【参議院本会議】全会一致で原案どおり可決 ⇒衆議院へ送付

4. 19	【衆議院環境委員会】質疑／全会一致で原案どおり可決／附帯決議
4. 22	【衆議院本会議】全会一致で原案どおり可決（成立）
4. 27	※改正アセス法公布

4. 改正案をめぐる主要論議

以下、実質3国会（第174回、第176回及び第177回国会）にわたって行われたアセス法改正案に関する論議の中から主要なものを紹介する。なお、発言者の肩書はいずれも当時のものである。

【アセス法施行10年の評価】 総論として、アセス法施行10年の総括と今回の改正案の意義を問う質疑があった。これに対し小沢環境大臣は、「完全施行から10年を経たが、この間大変大きな役割を果たしてきた。我が国の国民性は環境を大事にするという基本的な姿勢があり、それに対して法的根拠をしっかりと与え得た」との評価を述べた上で、「同時に、10年運用を行ってきて、新たに計画段階での配慮の必要性という話も出てきているし、また、生物多様性保全や地球温暖化対策の観点といった新たなテーマも出てきていることから、今回の改正をお願いしている」と答えた⁵。

【対象事業の拡大と「簡易アセス」】 アセス法での対象事業（第一種事業）は、道路、ダム、鉄道、空港、発電所など13種類の事業で、規模が大きく環境影響の程度が著しくなるおそれがあり、かつ、国が実施し、又は許認可等を行う事業に限定されている。今回の改正案では、対象事業に交付金事業が追加されることになっているが、アセス法施行から10年間で法に基づくアセスが実施された件数は約130件であり、年平均では20件にも達しない。

このようにアセスの実施件数が少ない現状を踏まえ、対象事業の拡大とともに、規模要件を撤廃し、「簡易アセス」を実施できるようにして、その結果により詳細なアセスを実施するかどうかを判断する仕組みにすべきとの主張がなされた。これに対し小沢環境大臣は、「法と条例が一体となって、より環境の保全に配慮した事業の実施を確保している本制度によって十分に環境保全が図られていると認識しており、法と条例の役割分担を尊重する立場から、広範囲の事業を対象とした簡易アセスについては慎重に対応する必要がある」と答えた⁶。

【戦略的環境アセスメント（SEA）のあり方】 戦略的環境アセスメント（SEA：Strategic Environmental Assessment）とは、個別の事業実施に先立つ「戦略的（Strategic）な意思決定段階」、すなわち、政策（Policy）、計画（Plan）、プログラム（Program）の「3つのP」を対象とする環境アセスメントであり、早い段階からより広範な環境配慮を行うことができる仕組みである。今回の改正案で初めて導入されるのは「日本版SEA」とも呼ばれ、個別事業の位置、規模等の検討段階を対象としたものであるが、改正案の目玉として論議が集中した。

【本格的SEAの導入】 SEAについては、欧米諸国で行われているように、更により上位の計画や政策を対象とする本格的なSEAの導入を求める意見が数多く出されている。これに対し小沢環境大臣は、「更により上位の計画段階におけるSEAの導入については今後の検討課題としたい」とした上で、今回の改正で導入しなかった理由について、①これまでのSEAガイドラインでの実績を踏まえて改正を行ったこと、②我が国のアセス法は事業者によるアセスが基本となっていることを挙げ、この2点との統一性をとるこ

とが今後の検討課題とした⁷。

【**複数案の検討**】 S E Aの核心は、「代替案」(複数案)の検討にあるとされるが、今回の改正案では、条文上は「一又は二以上」の計画段階配慮事項についての検討を行えばよいことになっている。この点については、複数案の検討を原則とすべきとの主張がなされた。これに対し田島環境副大臣は、「一又は二以上」の部分の趣旨について、「制度として地域の自然的状況や社会的状況等から複数案の設定が現実的でない場合については単一案をもって検討することもいいとの考え方から規定したもの」と説明した上で、「単一案をもって検討される場合については、少なくともその理由を明らかにすべきと考えている」と述べ、今後環境省告示による「基本的事項」において具体的な検討を進めていくとした⁸。

また、複数案には「ゼロオプション」(何もしないという選択肢)を含めることを義務付けるべきとの意見も出された。これに対し田島環境副大臣は、「ゼロオプションについては、それが現実的である場合や、他の施策との組み合わせによって設定し得る場合には、事業の種類によっては事業者自らが複数案に含めていくことはあり得る」としつつも、それを義務付けた場合にはかえって選択肢を狭めることにもなることも考えられ、適当ではないとした⁹。

【**民間事業者への配慮**】 改正案によるS E Aについては、発電所など民間事業にも適用されることから、民間事業者への配慮を求める意見も出された。具体的には、民間事業については、S E Aガイドラインに基づく実績がないことから、法の適用は早すぎるとして、ある程度の事例が出るまではガイドラインで行うべきとの主張がなされた。これに対し樋高環境大臣政務官は、「S E Aガイドラインや地方公共団体の制度に基づいてS E Aの実績が積み重ねられてきたと認識しており、これを踏まえて、今回の改正案においても民間事業を含めてS E Aを制度化することとしている。この際、民間の方も非民間の方も、透明で公正な統一したルールの下で行っていくという趣旨である」と答えた¹⁰。

また、民間事業者は強制執行ができないことから、立地地点の複数案の検討を義務付けずに、施設の配置等に関しても、現実的に可能な場合に限り複数案を検討するという柔軟な運用を図るべきとの要望が出されている¹¹。

【**S E Aの適用除外規定**】 改正案第 52 条第 3 項は、S E Aについての適用除外規定であり、「国の利害に重大な関係があり、かつ、災害の発生その他特別の事情により緊急の実施を要すると認められる事業として政令で定めるものについては、適用しない」とされているが、「国の利害に重大な関係があり」としている点など、その趣旨が不明であるとして、焦点の一つとなった。

この規定を追加した経緯が問われたのに対し、小沢環境大臣は、「改正案を検討する中で、大規模な災害が発生した後の対応のように社会的要請から事業に速やかに着手することが求められる場合を想定して、このような規定を置くことが適当であると判断した」と説明した。その上で、移設先が焦点となっていた普天間飛行場代替施設建設事業に係るアセスの省略を見据えての規定ではないかと質されたのに対し、同大臣は、「普天間の話はまだ全く中身が分かっていないので、そのことに関連しての答弁はなかなかできかねる」

とした¹²。

【災害復旧事業に係るアセス免除の特例措置】

2011年3月11日に発生した東日本大震災に係るアセス法の対応としては、大震災の影響により原形に復旧することが不可能となった自社の発電設備の電気供給力を補うために、東京電力が、当該発電設備に係る発電所以外の場所で行う発電設備の設置等の事業については、一定の要件の下、「災害復旧のための発電設備設置事業」として、特例的にアセス法第52条第2項による適用除外の対象とすることが、2011年4月4日付で経済産業省、環境省両省において確認されている。

これについては、アセス法の適用除外となったとしても環境負荷をできるだけ小さくするのが当然ではないかとの指摘がなされた。これに対し松本環境大臣は、「アセス法においても災害対策基本法に基づく災害復旧事業については環境アセスメントの義務規定を適用しないこととされている」と説明した上で、「こうした場合であっても環境負荷をできる限り最小化する必要があるために、例えば発電所であれば設置場所を既存の発電所の敷地内に限定する等、法の趣旨に沿った可能な限りの措置が講じられるべき」とし、「今後、所管官庁とも協力して、そうした措置の実施の確保に努めていきたい」と答えた¹³。

1 環境影響評価法においては、「環境影響評価」とは、事業の実施が環境に及ぼす影響について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう旨規定されている。

2 我が国のアセスの法制化は、当時のOECD加盟国29か国の中では一番最後であった。

3 環境影響評価法では、道路、ダム、鉄道、飛行場、発電所等規模が大きくて環境に著しい影響を及ぼすおそれがあり、かつ、国が実施し、又は、許認可等を行う事業を対象として環境影響評価を行うこととしているが、これを第一種事業と第二種事業とに分類し、一定規模以上のものを第一種事業とする。第一種事業については必ず環境影響評価を実施するものとしている。

4 環境影響評価法全体の見直しに係る検討条項に規定する検討時期の前倒し等を内容とする。

5 第174回国会参議院環境委員会会議録第6号1頁(平22.4.13)

6 第174回国会参議院本会議録第13号6頁(平22.3.31)

7 第174回国会参議院環境委員会会議録第6号2頁(平22.4.13)

8 第174回国会参議院環境委員会会議録第7号5頁(平22.4.15)

9 第174回国会参議院環境委員会会議録第6号10頁(平22.4.13)

10 第176回国会衆議院環境委員会会議録第4号22頁(平22.11.12)

11 第176回国会衆議院環境委員会会議録第4号18頁(平22.11.12)

12 第174回国会参議院環境委員会会議録第7号13頁(平22.4.15)

13 第177回国会参議院環境委員会会議録第4号11頁(平23.4.14)