

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	環境影響評価制度の動向と課題 －風力発電所を中心に－
著者 / 所属	星 明 / 企画調整室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	446号
刊行日	2022-6-1
頁	28-46
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220601.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

環境影響評価制度の動向と課題

— 風力発電所を中心に —

星 明

(企画調整室)

1. はじめに
2. アセス法の概要と発電所固有の手続
3. 風力発電所に係る環境影響評価
4. アセス法の施行状況等
5. 風力発電所に係る環境影響評価等の近年の動向と課題
6. おわりに

1. はじめに¹

「2050年カーボンニュートラル²」の実現に向け政府は、再生可能エネルギー（以下「再エネ」という。）の主力電源化を徹底し、最優先の原則で取り組み、国民負担の抑制と地域との共生を図りながら最大限の導入を促すとしている³。我が国において再エネの導入は、固定価格買取制度の創設（平成24年7月）以来急速に進んでいるが、その一方で、大規模な太陽光発電施設や風力発電施設などの建設に伴う自然環境や動植物・生態系への影響、風力発電施設からの騒音・低周波音等による健康や生活環境への影響等が指摘されている。

環境影響評価（環境アセスメント）制度は、「①開発計画を決定する前に、環境影響を事前に調査・予測し、②代替案（複数案）を検討し、③その選択過程の情報を公表し、公衆の意見表明の機会を与え、④これらの結果を踏まえて最終的な意思決定に反映させるプロセスである。意思決定とは、具体的には許認可等を指す。環境影響評価は、このようなプ

¹ 本稿においては、「環境影響評価」と「環境アセスメント（アセス）」の用語は、同義で用いている。また、肩書及び省庁名は、いずれも当時のものである。

² 第203回国会の所信表明演説において菅内閣総理大臣は、「2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」旨宣言した（第203回国会参議院本会議録第1号4頁（令2.10.26）。「排出を全体としてゼロ」とは、二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量から、植林等による吸収量を差し引いた合計を実質的にゼロにすることを意味する。

³ 「経済財政運営と改革の基本方針2021（骨太の方針2021）」（令和3年6月18日閣議決定）9頁

プロセスを経ることにより合理的な意思決定をするためのツールとして位置づけられる⁴とされている。こうした対話プロセスを充実させることにより地域の理解と受容性を高めるとともに、環境の保全との両立を図ることが再エネの最大限の導入には不可欠であり、環境影響評価制度の重要性はますます高まっていくものと考えられる。

本稿においては、風車の大型化等により国際的に価格低下が進んでいることから、我が国でも導入拡大が期待されるとする風力発電⁵を中心に、環境影響評価法（平成9年法律第81号。以下「アセス法」という。）等の手続、環境への影響及びアセス法の施行状況等を概観した上で、風力発電所に係る環境影響評価等の近年の動向と課題について整理する。

2. アセス法の概要と発電所固有の手続

（1）アセス法の制定と電気事業法の改正

我が国の環境アセスメント制度は、昭和47年に公共事業を対象に始まり、行政指導等により行われてきた。環境アセスメントの統一的な手続の法制化に向け、昭和56年4月、政府は環境影響評価法案を第94回国会に提出したものの、数次の継続審議の後、昭和58年11月（第100回国会）に廃案となった⁶。そのため、昭和59年からは、廃案となった法案内容をベースとして閣議決定された要綱による環境アセスメント（閣議アセス）のほか、発電所のアセスは引き続き通商産業省の行政指導により実施された（省議アセス）。

平成5年に制定された環境基本法（平成5年法律第91号）において、環境影響評価の推進が初めて法律に明記された⁷。環境基本法案の審議における「環境影響評価制度の法制化も含め所要の見直しについて検討したい」旨の総理答弁⁸を受けて政府内で検討が進められ、平成9年3月、第140回国会に提出されたアセス法案は、同年6月に成立し、平成11年6月から全面施行された（平成23年に改正アセス法が成立し、現在に至る）。

また、第140回国会においては、発電所のアセス手続に国が関与する特例を設ける電気事業法の一部を改正する法律（平成9年法律第88号）（以下「改正電気事業法」という。）が成立している。これにより発電所に関しては、アセス法の対象事業として各事業共通の一般的な環境アセスメント手続を適用することとした上で、改正電気事業法に定める発電所固有の手続を適用するという法体系となった。

（2）アセス法の概要

ア 対象事業

アセス法では、規模が大きく、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあり、かつ、**図表1**の法的関与要件に該当する道路、ダム、空港、発電所など13種類の事業⁹が対

⁴ 大塚直『環境法〈第4版〉』（有斐閣、2020年7月）159頁。

⁵ 「第6次エネルギー基本計画」（令和3年10月22日閣議決定）34頁

⁶ 開発行為の遅延を懸念する産業界等の反発と法案の内容が不十分とする野党の反対が強い中、採決には至らなかったとされる（藤田八暉「環境アセスメント法制化事始め」『JEAS NEWS No. 144 (AUTUMN 2014)』（一般社団法人日本環境アセスメント協会）16頁）。

⁷ 環境基本法第20条

⁸ 宮澤内閣総理大臣答弁（第126回国会参議院本会議録第18号3頁（平5.5.24））

⁹ 他に鉄道、廃棄物最終処分場、埋立て・干拓、土地区画整理、新住宅市街地開発、工業団地造成、新都市基

象となる。これらの対象事業は、必ず環境影響評価を実施する一定規模以上の「第一種事業」と、第一種事業に準ずる規模¹⁰を有し、環境影響評価を行う必要があるかどうか個別に判定（スクリーニング）する「第二種事業」に分類される。

イ 実施主体

環境アセスメントは、国も含め対象事業を実施しようとする事業者が行う。これは、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業を行おうとする者が、自らの責任と負担で環境への影響に配慮することが適当であり、また、事業者が自ら環境影響評価を行うことにより、その結果を事業計画、環境保全措置の検討、事業の施工・供用時の環境配慮に反映できるのが合理的との考えによる¹¹。すなわち、環境アセスメントは、公害規制のような規制手段ではなく、事業者の自主的な環境配慮を誘導する手段とされる¹²。

ウ アセス法の手続

各手続は、すべての事業種に共通する基本的な考え方として環境大臣が定める「基本的事項¹³」及び事業種ごとに主務大臣が政令で定める各種指針等に基づいて行われる。

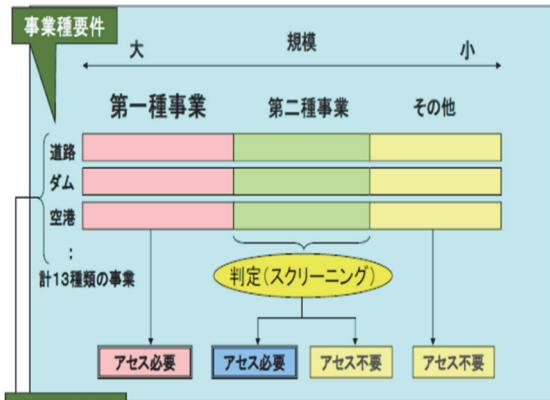
（配慮書手続） 第一種事業を実施しようとする者は、複数案も含め、事業の位置・規模等の検討段階で環境保全のための配慮事項について検討を行い、その結果を配慮書として取りまとめなければならない。第二種事業については、事業者の任意とされている。

（スクリーニング） 第二種事業の環境アセスメントの要否を判定する手続。個別の事業や地域の違いを踏まえ、免許等を行う者が知事の意見を聴いて判定する。

（方法書手続） 事業者は、環境影響評価の評価項目・手法の方法案（方法書）を作成する。説明会を開催し、環境保全の見地から意見を有する者及び知事等（以下「意見を有する者及び知事等」という。）から意見を聴き、評価項目・手法を選定する。事業者は主務大臣の技術的助言を申し出ることができる。

（環境影響評価の実施） 事業者は、方法書手続を経て確定した評価項目・手法に基づき、調査（資料収集、現地の調査等）・予測（予測式による環境変化の計算等）・評価（実行可能な最大限の対策がとられているか等）を実施する。これと並行して環境保全措置を検討し¹⁴、環境影響を総合的に評価する。

図表 1 アセス法の対象となる事業



法的関与要件
 これらのうち、①免許等が必要な事業、②補助金・交付金等が交付される事業、③独立行政法人が行う事業、④国が行う事業、が対象
 （出所）環境省資料

盤整備、流通業務団地造成、宅地造成の各事業

¹⁰ アセス法第2条第3項において、「その規模に係る数値の第一種事業の規模に係る数値に対する比が政令で定める数値以上であるものに限る。」とされ、同施行令第6条において、「〇・七五」と規定されている。

¹¹ 第140回国会衆議院環境委員会議録第3号10頁（平9.4.11）

¹² 原科幸彦『環境アセスメントとは何かー対応から戦略へ』（岩波新書、2011年3月）3頁

¹³ 環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項（平成9年環境庁告示第87号）

¹⁴ 環境保全措置の検討に当たっては、「基本的事項」において、環境への影響を回避し、又は低減することを優先し、必要に応じ当該事業の実施により損なわれる環境要素と同種の環境要素を創出する等の代償措置の

(準備書手続) 事業者は、環境影響評価の結果と環境保全措置の検討結果を準備書として作成し、説明会を開催し、また、意見を有する者及び知事等の意見を聴く。

(評価書手続) 事業者は、準備書に対する意見を踏まえて評価書を作成する。事業の免許等を行う者は環境大臣意見を踏まえて事業者へ意見を述べ、事業者は意見の内容を検討し必要に応じて修正を行った上で評価書を確定する。

(免許等の審査) 免許等を行う者は、免許等の基準に関する審査と環境の保全に関する審査の結果を併せて判断し、環境の保全に適正に配慮されていない事業については、免許等の拒否や、免許等に必要な条件を付することができる¹⁵。

(報告書手続) 事業者は、環境への影響に係る予測の不確実性が大きい場合等において、工事に着手後実施した事後調査やそれにより判明した環境状況に応じて講じた環境保全措置等の状況を工事終了後に報告書にまとめ、免許等を行う者へ送付し、公表する。これに対し免許等を行う者は、環境大臣意見を勘案して意見を述べることができる。

エ アセス法と条例との関係

一つの事業についてアセス法と条例による手続の重複を避けるための規定がアセス法に置かれている(第61条)。これにより、アセス法の対象事業について条例で環境アセスメントの義務付けはできないが、法が対象としていない事業(第二種事業のスクリーニングにより、対象とならなかった事業を含む)や法の対象事業の規模要件を下回る規模の事業を条例の対象にすることができる。さらに公聴会の開催や法の範囲外の項目(文化財など)の評価の義務付けなど、法の手続に付加する規定を置くことができる。

(3) 環境影響評価における発電所固有の手続

発電所固有の手続は、経済産業大臣が方法書及び準備書を審査し、事業者に対して必要事項を勧告すること、評価書を審査し必要な場合は変更を命ずることができること、報告書手続は報告書の公表のみとされ、経済産業大臣が意見を述べることはされていないこと等である(図表2及び図表3参照)。報告書が公表のみとされているのは、評価書に記載されたとおりに工事を行うことが工事計画の認可等の条件となっているほか罰則規定があり、評価書記載の環境保全措置の実施が担保されているためとされている¹⁶。

報告書手続の特例措置に対しては、事後調査の強化の観点から風力発電事業の影響を科学的に検証するうえで重要であるとして、電気事業法上の特例を廃止して、環境省への報告書の提出や環境大臣が意見を述べられるようにすべきとの指摘がある¹⁷。

検討が行われるものとされ、加えて、事業による環境への影響の重大性に応じた事後調査の必要性を検討することとされている。

¹⁵ 本規定(アセス法第33条)は、事業の内容に関する決定を行う既存の仕組みに対して、横断的に環境影響評価の結果を反映させることを求める内容となっていることから、「横断条項」といい、個別行政法の許認可に関する規定に環境配慮の要件を入れる改正をしたのと同様の効果があるとされる(前掲脚注4 177頁)。

¹⁶ 「アセス法の横断条項(前掲脚注15参照)が環境への配慮と事業実施のもたらす公益性とを比較衡量する形での行政庁の裁量余地を認めているのに比し、通産大臣の積極的な関与の下に行われた環境影響評価の結果に従っていないと認められた工事計画の申請は、裁量判断の余地なく拒否されることになる」(高橋滋「環境影響評価法の検討—行政法的見地から」『ジュリスト』No. 1115 (1997. 7. 1) 47頁)。

¹⁷ 公益財団法人日本自然保護協会「環境影響評価法における風力発電事業の規模要件と環境影響評価のあり方の検討に関する声明」(2021年4月1日)

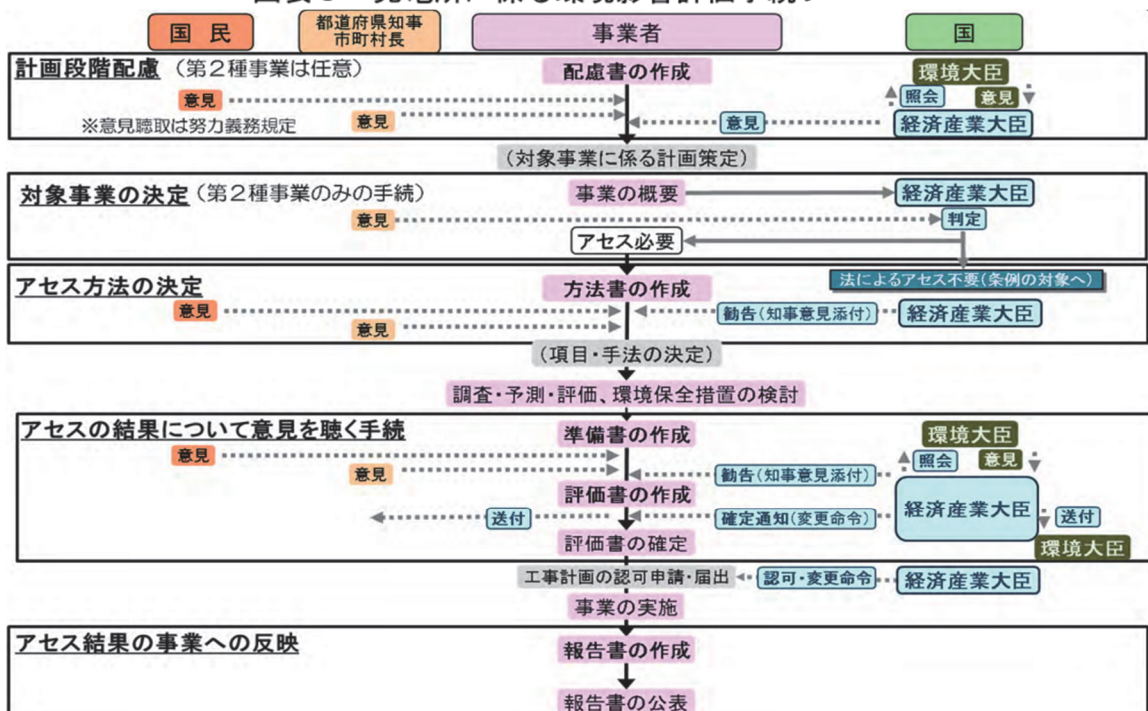
アセス法案の審議において環境庁は、発電所について他のアセス法対象事業とは異なる法体系とした理由として、過去20年間電源立地の円滑化のため、通商産業省の省議アセス手続の各段階で国が指導、監督し十分な実績を上げてきたこと、民間事業者の個別事業が電力の安定供給という国の施策と強く関わるという特殊性を有すること等を挙げている¹⁸。

図表2 環境影響評価における発電所固有の手続

手続	発電所固有の手続
スクリーニング	知事意見と「簡易な方法による環境影響評価 ¹⁹ 」の実施結果を踏まえて経産大臣が判定
方法書手続 (スコーピング)	評価項目、調査・予測・評価の手法を必ず記載 経産大臣は方法書を審査し、必要事項を勧告することができる(知事意見を勘案し、住民等意見とそれに対する事業者の見解に配慮して)
準備書手続	経産大臣は準備書を審査し、必要事項を勧告することができる(知事意見を勘案し、住民等意見とそれに対する事業者の見解に配慮し、環境大臣の意見を聴取して)
評価書手続	経産大臣は評価書を審査し、適正な環境配慮の確保のために特に必要な場合には評価書の変更を命ずることができる(命令違反者への罰則規定あり)
認可等	発電所の工事計画の認可・届出要件に評価書に従ったものであることを規定し、これに従わない場合には、工事計画の認可・工事開始ができないこととする(環境影響評価結果を事業内容に確実に反映)
環境保全の配慮	工事段階のみならず、維持・運用においても適正に配慮しなければならない
報告書手続	評価書に記載されたとおりに工事を行うことが工事計画の認可等の条件となっており、環境保全に係る措置の適切な実施が担保されているため、報告書の公表のみ(経産大臣への送付及び経産大臣が意見を述べること等の規定なし)

(出所) 経済産業省「発電所に係る環境影響評価の手引」(令和2年11月改訂)を基に筆者作成

図表3 発電所に係る環境影響評価手続フロー



(出所) 内閣府「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース(第1回)」(2020.12.1)資料

¹⁸ 第140回国会参議院環境特別委員会会議録第8号13頁(平9.5.21)

¹⁹ 電気事業法第46条の3及び同施行規則第61条の2で、風力発電所では、騒音、振動、水質、植物、動物、自然保護に関する各評価項目について、既存の文献又は資料の収集等により行うものとされている。

(4) アセス法の改正

平成22年3月（第174回国会）、アセス法施行から10年が経過する中で浮かび上がってきた課題等について中央環境審議会が取りまとめた答申²⁰（以下「平成22答申」という。）を受けアセス法改正案が提出され、平成23年4月（第177回国会）成立し、段階的に施行された（図表4参照）。

ア 配慮書手続の創設

法制定当初の環境アセスメントは事業の大まかな位置、規模など枠組が既に決定された段階で行うため、環境保全措置等において事業者の柔軟な対応が困難な場合があるとして、第一種事業について、個別事業計画の検討段階（位置、規模、施設の配置・構造等の検討）における事業実施想定区域での環境保全への配慮が義務化された。複数案の検討がポイントとなるが、「一又は二以上の」事業実施想定区域との規定（法第3条の2第1項）であり、法律上、複数案の検討が義務付けられているわけではない²¹。

イ 報告書手続の創設

事後調査結果等の報告・公表は、環境影響評価後の環境配慮の充実や住民等からの信頼性確保等の観点から有効であるとして導入された。なお、改正アセス法附則第11条による電気事業法の一部改正により、発電所に関する前述の特例措置が規定された。

ウ 環境大臣が意見を述べる機会の拡大

環境アセスメント手続における環境大臣は、地域の環境保全を図る立場から意見を述べる都道府県知事とともに、環境保全行政を総合的に推進する立場から意見を述べる第三者として位置付けられる²²。環境大臣意見の提出は評価書手続に限定されていたが、その結果、方法書段階で述べられるべき評価項目などの根本的な内容が含まれるケースが見られるとして、方法書手続での意見提出が追加された。また、新設の配慮書手続・報告書手続においても、環境大臣が意見を述べる機会が設けられている。

図表4 アセス法の主な改正内容

【平成24.4施行】	
対象事業の追加	交付金事業を対象事業に追加 *補助金を交付金化する措置への対応
説明会の開催	準備書段階に加えて、方法書段階（調査・予測・評価の実施前）での開催も義務化
アセス図書の電子縦覧	方法書等の電子縦覧（インターネットでの公表）の義務化
環境大臣意見の提出	評価書段階に加え、方法書段階で環境大臣が意見を提出する手続規定を追加
政令指定都市等からの意見提出	事業の実施による影響の範囲がその市域内に限られる場合、当該市が直接事業者へ意見を提出
【平成25.4施行】	
配慮書手続の創設	計画段階配慮書手続を新設
報告書手続の創設	環境保全措置等の結果の報告・公表手続（報告書手続）を新設
環境大臣意見の提出	配慮書手続、報告書手続の新設により4段階で可能に

（出所）環境省『環境アセスメント制度のあらまし』（2020年3月）等を基に筆者作成

²⁰ 中央環境審議会「今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）」（平成22年2月22日）

²¹ 「基本的事項」（前掲脚注13）では、適切な複数案の設定を基本とし、複数案を設定しない場合は理由を明らかにするものとし、また、複数案には事業を実施しない案を含めるよう努めるべきとしている。

²² 第140回国会衆議院環境委員会議録第3号10頁（平9.4.11）。なお、アセス法改正案の審査で、廃棄物最終処分場がアセス法の対象事業であることから環境大臣の第三者性は失われており、環境判断の客観性を保つため、国に審査諮問機関相当のものを設ける必要がある旨、参考人から述べられている（原科幸彦東京工業大学大学院総合理工学研究科長・教授 国際影響評価学会（IAIA）理事・会長職 第174回国会参議院環境委員会議録第5号13頁（平22.4.8））。

3. 風力発電所に係る環境影響評価

(1) 風力発電所のアセス法対象事業への追加

ア 経緯

平成22答申では風力発電事業について、今後大幅な増加が予想されることや、環境被害等が報告されていること、自主的な環境影響評価で住民意見の聴取が行われていない事例が見られること等から、「風力発電施設の設置を法の対象事業として追加することを検討すべきである」とされた。これを受けた環境省の「風力発電施設に係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会報告書」（平成23年6月）（以下「平成23報告書」という。）に基づき政令が改正され、平成24年10月1日から、風力発電所は、陸上及び洋上ともにアセス法の対象事業に追加された²³。

イ 対象事業の規模要件（図表5）

規模要件は、出力1万kW以上を第一種事業、出力0.75万kW以上1万kW未満を第二種事業とした。平成23報告書では、動植物・生態系への影響としては、風力発電は火山活動の影響を受ける脆弱で厳しい環境に設置される地熱発電と類似の状況にあることから地熱発電の規模水準（1万kW）を参考とすべき

図表5 発電所事業の出力規模要件

事業の種類	第一種事業	第二種事業
水力発電所	3万kW以上	2.25万kW～3万kW未満
火力発電所	15万kW以上	11.25万kW～15万kW未満
地熱発電所	1万kW以上	0.75万kW～1万kW未満
原子力発電所	すべて	—
風力発電所	【平24.10.1より】※ 1万kW以上	0.75万kW～1万kW未満
太陽電池発電所	【令2.4.1より】 4万kW以上	3万kW～4万kW未満
※令3.10.31より 下記のとおり変更 第一種事業：5万kW以上 第二種事業：3.75万kW～5万kW未満		

（出所）筆者作成

こと、土地改変面積の観点からは、火力発電の対象事業規模である15万kW（敷地面積が5ha程度）との対比から、この面積に概ね対応する風力発電の規模として1万kWを考慮すべきこと等を踏まえ、上記規模要件が適当であるとされた。

(2) 風力発電所による主な環境への影響

ア 平成23報告書での環境への影響の指摘

（騒音・低周波音） 風力発電所の近隣を中心に、地域住民が騒音・低周波音による健康被害の苦情等を訴える問題が発生している。苦情等が発生している風力発電所についての環境省の現地調査では、風車から1km程度離れている住民から眠れない等の苦情が寄せられている事例もあった。

（動物・植物・生態系） 鳥類では、風車の羽根（ブレード）に衝突するバードストライク等の問題が発生し、例えば、オジロワシ²⁴について判明している限りでは、風力発電設備へのバードストライクが2番目に多い傷病要因となっている。動植物全般では、山地の尾根や海岸等で、風力発電設備等の設置に伴う土地の改変による動植物の生息・生育環境の消失・分断、水の濁りの発生による周辺環境への影響等の問題が生じている。

²³ 発電所のうち水力、火力（バイオマス発電を含む）、地熱及び原子力は、アセス法制定当初から対象事業であり、太陽電池発電所は令和2年4月に追加された。

²⁴ 絶滅危惧Ⅱ類（環境省第4次レッドリスト）、国内希少野生動植物種（種の保存法）に該当。

(景観) 風力発電設備は相当の高さを有し、稜線上、海岸、高原、島嶼等見通しの良い場所等に設置される場合が多く、景観への影響が生じている事例がある。

(その他) 回転する巨大なブレードの影が地上部に明暗を作る現象(シャドーフリッカー)が生じることにより、近隣の住民から生活妨害等を訴える問題が発生している。

イ 洋上風力発電所に係る環境影響の特性

平成23報告書で洋上風力発電は、導入例がいずれも護岸等近くの着床式で、沖合での環境影響の知見は少なく、知見の蓄積等により適切な対応を検討すべきとされた。その後、環境省の「洋上風力発電所等に係る環境影響評価の基本的な考え方に関する検討会報告書」(平成29年3月)で、洋上風力発電所に係る環境影響の特性が次のように整理されている。

(事業特性) 工事用資材等の運搬や工事の実施に主に船舶を用いるため、工事に伴う陸上の改変面積は限定的と考えられる。風力発電機や海底ケーブルの設置に伴って海底の改変が行われる場合があることや、設置方式(着床式と浮体式)に応じて工事内容が異なるという事業特性を有する。着床式は海底に基礎を設置するが、基礎の形式により海底の整地・しゅんせつ等の必要性、杭打ち作業の有無等の違いが生じる。浮体式は浮体構造物を海底から係留するもので、海底の整地・しゅんせつ等は一般的に不要で、設置物も少ない。

(地域特性) 騒音・振動、施設の稼働による風車の影など、陸域からの距離が十分大きければその影響が小さくなる環境要素や、工事用資材の搬入等による大気汚染物質の発生など、陸域からの距離にかかわらず海域における影響が小さいと考えられる環境要素が想定される。一方、水の濁りや水中音による海生生物への影響、基盤環境の変化に伴う動植物の生息・生育環境等の消失、渡り鳥等の移動阻害やバードストライクなど、陸域からの距離に依らず、影響が考えられる環境要素も想定される。

なお、陸域から一定距離が離れた海域であっても水深が浅い場合は、藻場・干潟・サンゴ群集等の保全対象の存在が考えられ、環境影響の特性を考える上では、陸域からの一定距離を目安としつつ、水深を補助的な目安として扱うことが適当である。

(3) 風力発電所に係る環境影響評価項目の選定等

環境影響評価項目については、全事業種に共通の「基本的事項²⁵」に大気・水・土壌、生態系、景観等の環境要素²⁶の区分が定められ²⁷、事業種別の主務省令にその事業特性等に応

²⁵ 前掲脚注13参照

²⁶ 閣議アセスでは、典型7公害(大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭、地盤沈下、土壌汚染)及び自然環境保全に係る5要素(動物、植物、地形・地質、景観、野外レクリエーション地)に限定されていたが、アセス法では、環境基本法の制定により公害と自然という区分を超えた統一的な環境行政の枠組みが形成されたことを踏まえ、生物多様性や身近な自然、地球環境など環境基本法における環境一般が広く対象とされた。

²⁷ 放射性物質による環境汚染防止の措置は、従来、原子力基本法その他の関係法律で定めるところによる(環境基本法第13条)とされていたが、平成23年の東京電力福島第一原子力発電所事故後、環境法体系下での措置の実施を明確に位置付けるため、原子力規制委員会設置法(平成24年法律第47号)附則により当該規定が削除された。これを受けたアセス法の放射性物質による環境汚染に係る適用除外規定の削除(放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律(平成25年法律第60号))及び「基本的事項」の改正(平成26年環境省告示第83号)により、環境要素に一般環境中の放射性物質が追加された。

じた項目が定められている。発電所については、「発電所アセス省令²⁸」において、その特性に応じて一般的に選定される「参考項目」が発電所の種類ごとに定められている（風力発電所について図表6参照）。調査・予測・評価の手法についても同様に、参考手法として発電所の種類ごとに定められており、事業者は、山地、海岸、洋上（沖合・沿岸）など風力発電所の様々な立地場所における地域特性等を勘案するとともに、海外の事例や最新の知見等も踏まえて、評価項目等の適切な絞り込みや重点化を行うことが重要である。

図表6 「基本的事項」における環境影響評価項目の範囲・風力発電所の参考項目

影響要因の区分		環境要素の区分		風力発電所の参考項目		出入 工事用 資材等 の搬	建設 機械の 稼働	造成等 の施工に よる一時的 な影響	地形 変化及び 施設の 稼働
				「基本的事項」における環境影響評価項目の範囲	風力発電所の参考項目				
環境の自然的構成要素の良好な状態の保持	大気環境	大気質							
		騒音・低周波	騒音	○	○				稼
		振動	振動	○					
		悪臭 その他							
	水環境	水質	水の濁り		○	○			
		底質	有害物質		○				
		地下水 その他							
		土壌環境・その他の環境	地形・地質	重要な地形及び地質					
	地盤 土壌 その他								
	風車の影								稼
生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全	動物	重要な種・注目すべき生息地(除く海域)					○	○	
		海域に生息する動物					○	存	
	植物	重要な種・重要な群落(除く海域)						○	存
		海域に生息する植物						○	存
生態系	地域を特徴づける生態系						○	○	
人と自然との豊かな触れ合い	景観	主要な眺望点・景観資源・眺望景観							存
	触れ合い活動の場	主要な人と自然との触れ合いの活動の場		○					存
環境への負荷	廃棄物等	産業廃棄物、残土						○	
	温室効果ガス等								
一般環境中の放射性物質	放射線の量								

注：○・存・稼は、各欄の環境要素が各要因により影響を受けるおそれがあることを示し、「地形変化及び施設の存在・稼働」欄は、存＝地形変化等を実施し建設された風力発電を有すること、稼＝施設の稼働として風力発電所の運転、○＝存・稼の両者の影響を示す（出所）「基本的事項」別表及び「発電所アセス省令」別表第六を基に筆者作成

4. アセス法の施行状況等

(1) アセス法の施行状況

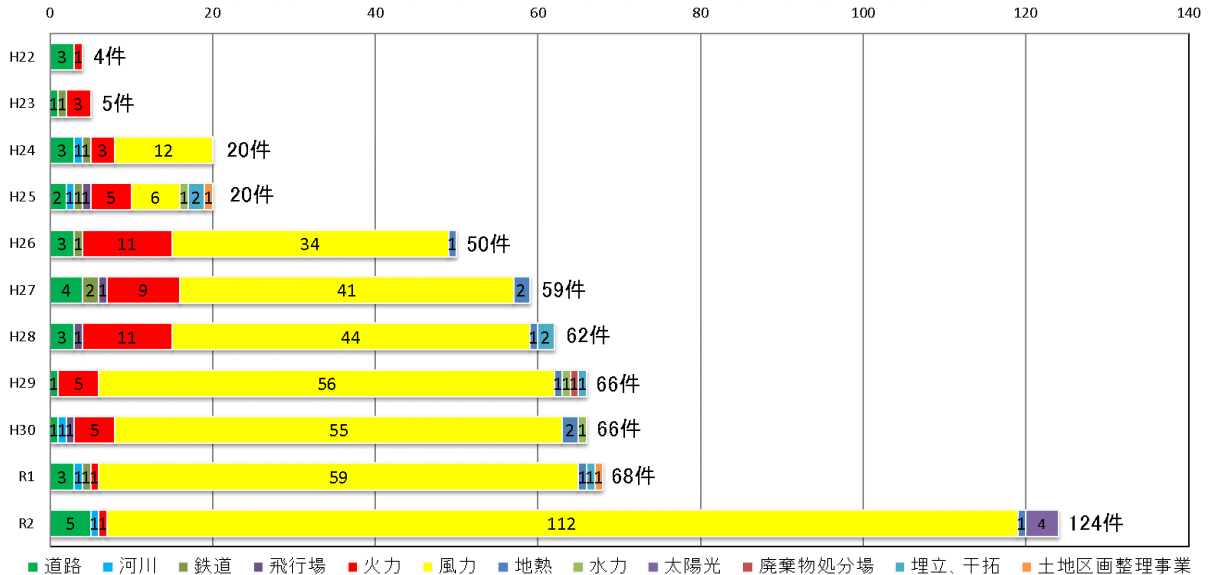
令和2年度末時点で、これまでに716事業が手続を実施し、307事業が評価書手続を終了している。事業種別では、716事業のうち発電所が533件で全体の約7割を占め、発電所の中では風力発電が425件（約8割）と、平成24年10月からのアセス法の対象事業追加から10年に満たない年数で突出した件数となっている。

²⁸ 「発電所の設置又は変更の工事に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（平成10年通商産業省令第54号）

(2) 事業種別の環境大臣意見提出件数の推移

環境大臣意見の提出状況を見てみると(図表7)、風力発電所(グラフの黄色部分)がアセス法の対象となった平成24年度以降、増加していることが分かる。令和2年度では全体で124件の意見提出があり、その約9割に当たる112件が風力発電所に対してである。

図表7 事業種別の環境大臣意見提出件数の推移



令和2年度 配慮書101件 (風力96件、太陽光2件、火力1件、道路2件)
 準備書又は評価書23件 (風力16件、太陽光2件、地熱1件、道路1件)
 (出所)「環境影響評価制度の施行状況について」(環境省環境影響評価制度小委員会(第7回)(令3.6.23)配布資料)

(3) 厳しい環境大臣意見²⁹(図表8)

環境省調査で対象とした準備書92件³⁰のうち、厳しい環境大臣意見が付いたものは24件(26%)で、総出力が増加するにつれて厳しい意見が付いた割合が高い傾向にあるが、総出力が比較的小さい事業にも厳しい意見が付いている点にも留意する必要がある(5万kW未満の51事業中7事業)。

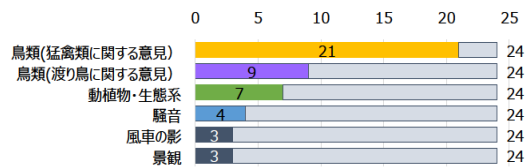
厳しい環境大臣意見は、出力規模にかかわらず猛禽類や渡り鳥など鳥類に関するものが多く、他に動植物・生態系、騒音などに関しても付けられている。厳しい環境大臣意見の内容としては、環境要素への影響の観点から、対象事業実施区域からの一部区域の除外や、一部の発電設備の配置の取りやめなどとなっている。

図表8 厳しい環境大臣意見

厳しい大臣意見が付いた割合(5万kW区別)

	~5万kW	5~10万kW	10~15万kW	15万kW~	全体
事業数①	51	25	12	4	92
厳しい意見あり②	7	7	8	2	24
厳しい意見なし	44	18	4	2	68
厳しい意見の割合(②/①)	14%	28%	67%	50%	26%

厳しい意見のついた24事業における厳しい意見の内容



※「動植物・生態系」は、「動植物」、「生態系」等の包括的な記述、もしくは特定の分類群(魚類等)として言及があったもの
 (出所) 経済産業省・環境省「令和2年度再生可能エネルギーの適正な導入に向けた環境影響評価のあり方に関する検討会報告書」(令和3年3月)7頁
 (令和3.2.8) 配布資料

²⁹ 「厳しい環境大臣意見」とは、環境大臣意見において、対象事業実施区域の一部除外、配置の取りやめ、保全対象との離隔の確保、追加の調査を求めるものである(経済産業省・環境省「令和2年度再生可能エネルギーの適正な導入に向けた環境影響評価のあり方に関する検討会報告書」(令和3年3月)7頁)。

³⁰ アセス法に基づいて平成24年10月以降に公告・縦覧が開始された風力発電事業の準備書92件(事業廃止・第二種事業を除く。洋上風力を除く。)を対象とした調査

5. 風力発電所に係る環境影響評価等の近年の動向と課題

(1) 風力発電を取り巻く状況

ア 地球温暖化対策・エネルギー政策と風力発電

(温対法³¹の改正) 2015(平成27)年12月に採択された気候変動に関するパリ協定の枠組みの下、我が国の地球温暖化対策は進められているが、第204回国会において成立した温対法の一部改正法(令和3年法律第54号)(以下「改正温対法」という。)では、法の基本理念としてパリ協定の目標³²及び2050年までの脱炭素社会の実現など地球温暖化対策の長期的な方向性を法に位置付けるとともに、再エネ利用による地域の脱炭素化施設の整備と環境保全・経済社会の持続的発展に資する取組等を併せて行う事業を市町村が認定する制度の創設等を行った(令和3年3月改正案提出、同年5月成立)。

また、第208回国会では、地域共生・地域貢献型の風力発電などの脱炭素事業に民間資金を呼び込む資金支援をするための新たな出資制度の創設や、地域の脱炭素化に取り組む地方公共団体への財政上の措置を講ずる等の温対法改正案の審議が行われた³³。

(2030年度温室効果ガス削減目標) 令和3年4月、地球温暖化対策推進本部において、2050年目標と統合的な新たな目標として「2030年度に、温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指し、さらに50%の高みに向けて挑戦を続ける」との方針が示され、直後に米国主催で開催された気候サミットにおいて、菅内閣総理大臣から表明された。この方針は、新たに就任した岸田内閣総理大臣の下、地球温暖化対策計画(令和3年10月22日閣議決定)に明記されるとともに、同日、パリ協定のNDC(国が決定する貢献)として決定され、国連気候変動枠組条約事務局へ提出された。

(再エネの導入目標等) 第5次エネルギー基本計画(平成30年7月3日閣議決定)において、温室効果ガス削減に向けた再エネの主力電源化の方針が、初めて示された。その後、洋上風力産業ビジョン(第1次)(令和2年12月15日洋上風力の産業競争力強化に向けた官民協議会取りまとめ)が、洋上風力発電を再エネ主力電源化の切り札と位置付け、2030年までに1,000万kW、2040年までに3,000万kW~4,500万kWの案件形成³⁴を政府の導入目標として明示し、この目標は成長戦略実行計画(令和3年6月18日閣議決定)及び第6次エネルギー基本計画(令和3年10月22日閣議決定)にも明記された。

第6次エネルギー基本計画では、2030年度の電源構成で総発電電力量に占める再エネ割合を36~38%(太陽光14~16%、水力11%、風力5%、バイオマス5%、地熱1%)程度見込むこととされている(第5次計画では22~24%)³⁵。

³¹ 地球温暖化対策の推進に関する法律(平成10年法律第117号)

³² 世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2度高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに1.5度高い水準までのものに制限するための努力を継続すること。

³³ このほか令和4年度環境省予算の新規施策として、環境アセスメントの合理化・最適化を進めるため、洋上風力発電の導入が見込まれる海域の環境調査・事業者等への情報提供、洋上風力発電の特性を踏まえた環境保全手法の実証等事業などが措置されている。

³⁴ 「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(平成23年法律第108号)」(当時)に基づく認定量

³⁵ 政府は、炭素中立型の経済社会の実現に向けて、第6次エネルギー基本計画や地球温暖化対策計画等を踏まえ、社会全体での具体的な取組や道筋を示す「クリーンエネルギー戦略」の策定に向けた検討を進めている。

イ 風力発電所に係る環境アセスメントの政府方針

(第6次エネルギー基本計画) 陸上風力について、改正温対法に基づき、地方自治体による再エネ導入の数値目標と具体的な再エネ促進区域の設定(ポジティブゾーニング)の推進等により適地の確保を進め、さらに、風力発電所の規模要件の引上げ措置等の推進、地域の環境特性を踏まえた効果的・効率的なアセスメントに係る制度的対応の在り方等の検討を加速する。洋上風力の導入目標実現のため、再エネ海域利用法³⁶による着実な案件形成の推進が不可欠であり、初期段階から政府や地方自治体が関与し、より迅速・効率的に風況等の調査、適時に系統確保等を行う仕組み(日本版セントラル方式³⁷)を確立するべく、官民の適切な役割分担も含めた検討を進めるとしている。

(地球温暖化対策計画等) 地球温暖化対策計画では、立地や環境影響等の洋上風力発電の特性を踏まえた環境アセスメント制度の最適な在り方を検討するとともに、国等による海域における鳥類等の環境情報の充実及び海外事例も参考にした環境保全手法を検討し、考え方を示すとされた。また、成長戦略実行計画においても、環境保全や円滑な地域合意形成を図りつつ、事業者の予見可能性にも資する再エネ促進区域の設定、同区域での地域共生・裨益型の太陽光発電等の再エネの促進、風力発電促進等のための環境アセスメントの最適化の検討に向けた制度的対応等に取り組むとしている。

(2) 風力発電所に係る環境アセスメント手続の迅速化

日本再興戦略(平成25年6月14日閣議決定)において、3、4年程度かかるとされる風力発電所の環境アセスメント手続期間の半減を目指すこととされた。これを受け政府は、環境アセスメント手続で配慮書・方法書手続後に実施する調査・予測・評価を、前倒し又は同時並行で行う「前倒環境調査」の実証事業(平成26年度～29年度)を行い、その結果を手続の早期段階から活用することで、環境アセスメントの質を落とすことなく手続期間の短縮化が図られる等の成果を「ガイド³⁸」として取りまとめた。さらに、「手引³⁹」に記載することにより、環境影響評価期間の半減に資する手法として一般化を図った。

ガイドでは、前倒環境調査を行うか否かは個々の事業者に委ねられており、実施する場合でもその後の大臣勧告等による追加調査等の「手戻り」発生リスクや地域住民等に「事業ありき」「アセス軽視」「地元軽視」等の疑念をもたらす可能性があることに十分注意することが必要であるとされている。また、アセス法改正案の審査で、方法書作成前の実質的な現地調査や状況確認の範囲を超えた事前調査による自然破壊の事例が指摘された⁴⁰ように、大臣勧告等を経て調査の範囲や手法等を選定する方法書手続によらない前倒しの調査は、手法等を誤れば環境破壊に至るリスクがあることにも十分留意する必要がある。

³⁶ 海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律(平成30年法律第89号)

³⁷ セントラル方式は、洋上風力について政府等が導入計画を明確化し、環境アセスメントや系統接続等の立地調整を主導することで事業者のリスクを軽減する仕組み。欧州の多様な事例を踏まえた「日本版」との意味。

³⁸ 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)「環境アセスメント迅速化手法のガイドー前倒環境調査の方法論を中心にー 風力発電所」(平成30年3月)

³⁹ 経済産業省「発電所に係る環境影響評価の手引」。平成31年3月改訂で「前倒環境調査」について記載した。

⁴⁰ 第174回国会参議院環境委員会会議録第6号15頁(平22.4.13)

(3) 風力発電に係るゾーニング

ア ゾーニングと環境アセスメント

環境省の「ゾーニングマニュアル⁴¹」では、風力発電に係るゾーニングとは、地方公共団体が主導する環境保全と風力発電の導入促進の両立のため、関係者間で協議しながら環境保全、事業性、社会的調整に係る情報の重ね合わせを行い、総合的に評価した上で、「保全エリア（法令等により立地困難又は重大な環境影響の懸念等により環境保全を優先）」、「調整エリア（立地に当たって調整が必要）」、「促進エリア（環境・社会面からは風力発電の導入を促進しうる）」等の区域を設定・活用する取組とされている。

なお、ゾーニングされた地域であっても、個別事業の環境影響評価の段階で事業者の責任で環境影響評価を適切に実施すべきことは当然であるが、ゾーニングマップの結果を踏まえた事業とすることにより、事業者の行う配慮書作成や地元調整等の負担軽減になる効果が期待される⁴²とする。以下、関連する近年の法改正等について述べる⁴³。

イ 温対法の改正と環境アセスメント

改正温対法では、地方公共団体実行計画⁴⁴（以下「実行計画」という。）を市町村が策定する場合は、地域の再エネを活用した脱炭素化促進事業（地域脱炭素化促進事業）の対象となる「促進区域」や、併せて実施すべき地域の環境保全・地域貢献に関する取組等を定めるよう努めるものとされた。策定に当たっては、地域の合意形成のプロセスとして、住民その他利害関係者の意見聴取や、協議会⁴⁵が組織されているときはその協議会における協議が必要とされる。

市町村による促進区域の設定は、環境の保全に支障を及ぼすおそれがないものとして国が定める基準⁴⁶に従い、かつ、都道府県が実行計画で促進区域の設定基準を定めた場合は、その基準に基づき行う。この都道府県の基準は、環境省令⁴⁷が定める都道府県の基準の定め方に基づいて、地域環境の保全に配慮するとともに、住民その他利害関係者等の意見聴取や協議会での協議を経て定められることとなっている。

また、地域脱炭素化促進事業を行おうとする事業者は、この協議会における協議を経て事業計画を作成し、市町村の認定を申請することができることとされ、認定を受ける

⁴¹ 環境省「風力発電に係る地方公共団体によるゾーニングマニュアル（第2版）」（令和2年3月）1頁

⁴² 前掲脚注41 6頁

⁴³ ここで取り上げる法改正等のほか、平成25年に、促進区域の設定等による農山漁村における農林漁業と調和のとれた再エネの導入促進及び農山漁村の活性化等を目的とする「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律（平成25年法律第81号）」が制定されている。

⁴⁴ 地方公共団体が国の地球温暖化対策計画に即して策定する計画で、事務事業編と区域施策編に分けられる。事務事業編は当該地方公共団体の事務・事業に関する温室効果ガスの排出量削減等の措置に関する計画で、都道府県及び市町村に策定が義務付けられ、区域施策編は事務事業編の事項のほか、その区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出量削減等のための施策に関する事項を定めるもので都道府県・指定都市・中核市に策定が義務付けられている。ここでの実行計画は、区域施策編に関するものである。

⁴⁵ 地方公共団体実行計画協議会。地方公共団体実行計画を策定しようとする都道府県及び市町村は、単独又は共同で、策定等に必要の協議を行うための協議会を組織することができることとされており、当該都道府県及び市町村、関係する行政機関・地方公共団体、地域脱炭素化促進事業を行おうとする事業者、住民、学識経験者等により構成される。

⁴⁶ 地球温暖化対策の推進に関する法律施行規則の一部を改正する省令（令和4年環境省令第14号）で、促進区域から除外すべきエリア（自然公園法や鳥獣保護管理法の特別保護地区等）や考慮すべき事項等を規定。

⁴⁷ 前掲脚注46。地域特性を踏まえた配慮事項の選定方法、保全すべきエリアの抽出方法等を規定。

と地域脱炭素化促進施設の整備に係る許可等手続のワンストップ化⁴⁸に加え、アセス法の配慮書手続の省略が可能となる。なお、配慮書手続を省略できるのは、都道府県が促進区域の設定基準を定めた場合に限られる。

本認定制度は、このような促進区域の設定手続により、行政が事業者による個別事業の配慮書手続を代替することで、効率的な環境アセスメントの実施を図ろうとするものと言える。迅速かつ適正な環境アセスメントの実効性を検証する観点から、改正温対法の施行状況を注視していく必要がある。

自然環境や景観の保全を目的として再エネ設備の設置を規制する条例を制定する自治体が増えているとの報道がある⁴⁹が、再エネ導入における地域の合意形成の困難さを表す一つの証左と言える。改正温対法に基づく協議会での協議等により合意形成が円滑に進むのか注目されるが、協議会の設置は義務ではなく、設置状況⁵⁰は思わしいものではない。協議会の設置の義務化や構成員の在り方の検討など認定制度の充実強化に向け、法の今後の施行状況を踏まえた検討が求められる。

なお、具体的な地域脱炭素化促進施設は、省令⁵¹で太陽光、風力、バイオマス等の再エネ発電施設や太陽熱、地熱等の再エネ熱供給施設等と定められているが、再エネ海域利用法や港湾法等において規律される海域における洋上風力発電施設が除外されている点にも留意する必要がある。

ウ 再エネ海域利用法の制定と環境アセスメント

陸上風力発電の導入可能な適地が限定的な我が国において、風況が良好であることなどから洋上風力発電の導入拡大の期待は大きいものがあるところ、海域利用（占用）に関する統一的ルールがないため中長期的な事業予見可能性が低い等の課題が指摘されていた。そこで、平成28年7月施行の改正港湾法（平成28年法律第45号）により、港湾区域⁵²内の水域等を占用する者を公募により決定する制度が創設された⁵³。次いで、平成31年4月の再エネ海域利用法の施行により、海域の大半を占める一般海域⁵⁴において、洋上風力発電事業の実施可能な「促進区域」を国が指定し、公募により事業者を選定、長期の占用（最長30年間⁵⁵）を可能とする占用公募制度等が整備された。

⁴⁸ 自然公園法に基づく国立・国定公園内における開発行為の許可等、温泉法に基づく土地の掘削等の許可、廃棄物処理法に基づく熱回収施設の認定や処分場跡地の形質変更届出のほか、農地法、森林法、河川法による許可等について認定により許可等があったものとみなされる。

⁴⁹ 2021年度は184件と6年で約7倍に増加し、全国の自治体の1割が条例を制定している（『読売新聞』（令和4.4.19））。

⁵⁰ 温対法改正案の委員会審査において、地方公共団体実行計画策定協議会の設置状況（平成25年10月時点）について環境省から、都道府県で38%、政令市で65%、中核市で43%、合計で38%との答弁がなされている（第204回国会参議院環境委員会会議録第10号8頁（令和3.5.20））。

⁵¹ 地球温暖化対策の推進に関する法律に基づく地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令（令和4年農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令・環境省令第1号）

⁵² 港湾としての管理運営上必要な水域として、国土交通大臣若しくは都道府県知事による同意又は届出の手続を経て設けられるもの

⁵³ 港湾区域での占用期間は、制度創設時は最長20年とされていたが、令和元年11月成立の港湾法の一部を改正する法律（令和元年法律第68号）により、最長30年に延長された。

⁵⁴ 領海及び内水のうち、漁港の区域、港湾区域等を除く海域

⁵⁵ 環境アセスメント（4～5年程度）と建設作業（2～3年程度）、事業実施（20年程度）、撤去（2年程度）の期間を合わせて設定しているもの

再エネ海域利用法では、改正温対法に見られる配慮書手続の省略といったアセス法の特例措置は規定されていない。事業者は公募で選定された後、アセス法による環境アセスメントの実施を求められるが、事業者が公募選定後を見越して公募選定前の早い段階から配慮書手続を実施しているのが実態であり、環境アセスメントの手続が再エネ海域利用法の手続とは別に進められるため、複数の事業者が同じ海域で同時に環境影響評価手続を行うなど類似・重複の常態化による非効率性等が指摘されている⁵⁶。

再エネ海域利用法案の審議において環境省は、区域指定後の事業実施の段階で事業者が環境アセスメントを行う際には、区域指定の段階から環境配慮が適切に行われているということ为前提に、事業者が実際に行う調査の期間などを含めて短縮化、迅速化を図ることにしたいとしている⁵⁷。ただ、事業者による環境アセスメントの非効率性等の指摘や、再エネ海域利用法等に基づく洋上風力発電施設は、配慮書手続を省略し得る改正温対法の地域脱炭素化促進事業の対象外とされていることを踏まえれば、非効率性の解消と環境保全の両立の徹底の観点から、再エネ海域利用法により規律される海域における洋上風力発電所の環境アセスメントにおいても、行政がより積極的に関与することとする制度の検討が求められよう。

(4) 風力発電所のアセス法対象規模要件の見直し

ア 経緯

環境省が平成31年に取りまとめた風力発電所に係る規模要件の検証を含む報告書⁵⁸では、根拠となるデータが不足しており引き続き議論を継続すべきとされた。令和2年12月、「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース⁵⁹」(第1回)において、風力発電所に係る規模要件等に関する課題が指摘され、経済産業省及び環境省は、令和3年1月から検討を開始し、「令和2年度再生可能エネルギーの適正な導入に向けた環境影響評価のあり方に関する検討会報告書」(令和3年3月)(以下「令和3報告書」という。)を取りまとめた。これを受け規制改革実施計画(令和3年6月18日閣議決定)では、アセス法の対象となる第一種事業の風力発電所の規模1万kW以上を5万kW以上へ引き上げる措置を令和3年10月までに講じることとされた。

これに対し国会の質疑で、再エネの導入拡大に際し拙速な規模要件の緩和を進めず、地域の合意形成に影響が大きいと指摘される立地条件などの要件設定ができるよう検討すべきとの指摘がなされ⁶⁰、また、自然保護団体から、規模要件の引上げを拙速な議論で

⁵⁶ 再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース(第16回)構成員提出資料「洋上風力発電の導入拡大に向けた規制・制度の在り方に関する提言」(令和3年9月21日)5頁

⁵⁷ 第197回国会参議院国土交通委員会会議録第4号7頁(平30.11.29)

⁵⁸ 「太陽光発電施設等に係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会報告書」(平成31年3月)

⁵⁹ 規制改革に関する基本的事項を総合的に調査審議するものとして内閣府に「規制改革推進会議」が設置されているが、グリーン分野については、2050年カーボンニュートラル社会の実現に向け鍵を握る再生可能エネルギーの主力電源化及び最大限の導入の障壁となる規制等を総点検し、必要な規制の見直しや見直しの迅速化を促すため、別の枠組みとして内閣府特命担当大臣(規制改革)の下に設置されている(令和2年11月20日内閣府特命担当大臣決定)。

⁶⁰ 第204回国会参議院環境委員会会議録第4号4頁(令3.4.6)

行うべきではなく、専門家による検討会を設置し住民合意を含めたゾーニング制度の充実、アセス法の規模要件や手続の在り方の検討をすべき等の意見書⁶¹が提出されている。

イ 風力発電所の規模要件の改正と経過措置

(規模要件の改正) 改正アセス法施行令⁶²が令和3年10月31日に施行され、第一種事業について現行の出力1万kW以上が5万kW以上へ、第二種事業について0.75万kW～1万kW未満が3.75万kW～5万kW未満へ、それぞれ改められた。

この見直しの考え方について令和3報告書では、太陽電池発電所等の面的事業は、面積100haがメルクマールとして設定されているところ、風力発電は数十メートルのタワー上でローターが回転するといった高さ方向の空間利用が大きいことから、とりわけ環境負荷が大きいと想定されている埋立・干拓と同様に、面積50haに相当する出力規模とすることとした。その上で、平成24年以降に評価書手続が終了した46事例の分析により、50ha相当はおよそ5万kW相当となることから、前記規模要件が適正であるとした。

(経過措置) 法と条例が一体となって環境アセスメント制度が形成・運用されてきた実態に鑑み、都道府県等の条例による整備が整うまでの間、具体的には令和4年9月30日までを移行期間として、円滑な制度移行のための経過措置が設けられている。その内容は、①改正アセス法施行令の施行日前に、アセス法に基づく環境アセスメント手続が途中まで進んでいるにもかかわらず、改正に伴い新たに条例対象となる場合は、施行日以後も、引き続き改正前のアセス法令に基づいて実施すること、②施行日前にアセス法による手続を開始しておらず、令和4年9月30日までに着工しようとする事業は、法に基づく環境アセスメント手続の要否について経済産業大臣の判定を受けなければならないことなどである。

(5) 環境アセスメント制度の検討課題

令和3報告書では風力発電所の規模要件の引上げのほか、風力発電所の特性に鑑み、①より幅広いスクリーニングの導入、②簡易かつ効果的なアセスメント手続の導入の観点から、法改正を含めた制度的枠組みを検討し迅速に措置することとされた。これに関し規制改革実施計画では令和4年度に結論を得ることとされ、経済産業省及び環境省は令和3年7月、検討会⁶³を開催して検討に着手した。また、平成23年成立の改正アセス法附則第10条においては、政府は施行後10年を経過した場合において改正後のアセス法の施行の状況について検討を加え、必要な措置を講ずるものとしてされており、その時期が到来しつつある。以下、今後の法改正等に係る主な課題を挙げておきたい。

ア より幅広いスクリーニングの導入

スクリーニングは、第二種事業の環境アセスメントの要否を判定する制度であるが、規模要件の見直しにより第二種事業が3.75万kW以上5万kW未満となったものの、風力発

⁶¹ 公益財団法人日本自然保護協会、公益財団法人日本野鳥の会『「風力発電に関する環境影響評価」の要件緩和に対する意見書』(2020年12月15日)

⁶² 環境影響評価法施行令の一部を改正する政令(令和3年政令第283号)

⁶³ 「令和3年度再生可能エネルギーの適正な導入に向けた環境影響評価のあり方に関する検討会」

電所の環境影響は規模より立地等によるところが大きいとの観点から、規模が大きくなるとも立地により大きな環境影響が懸念される事業を適切にふるいにかけて環境アセスメントを実施していく、より幅広く柔軟なスクリーニングの導入が求められる。その検討に当たっては、現行スクリーニングでは実施されていない住民や環境大臣等の意見聴取の必要性も論点となろう。

イ 簡易なアセスメントの導入

令和3報告書では、環境影響の程度に見合った形のアセスメント手続を検討していくこととされ、第二種事業規模より小さい規模の事業や、スクリーニングによりアセス法に基づく環境アセスメントが課されない事業に対しては、簡易かつ効果的なアセスメントの導入が望まれるとしている。具体例として、現行アセス法における配慮書、方法書、準備書等のプロセスの簡素化等が挙げられているが、適正かつ効果的な環境影響評価の確保が前提となるのは言うまでもない。

ウ セントラル方式と官民の役割分担

政府は日本版セントラル方式の確立に向け、合同会議⁶⁴における検討や、実海域における実証事業⁶⁵を実施している。合同会議においては、洋上風力発電の基本設計に必要な風況・海底地盤等の調査、系統確保に加えて、環境アセスメントのうち初期段階（配慮書手続・方法書手続）で事業者が共通して行う項目の調査等を政府・政府に準ずる特定の主体が担うこと等の検討が行われている。また、実証事業では、風況や海底地盤等の調査、環境アセスメントの初期段階の調査などを再エネ海域利用法における促進区域や有望区域等に当たらないがポテンシャルが見込まれる未開発海域において実施し、調査の手法等の検討・実証を行い、当該海域での洋上風力発電の導入を目指すこととしている。

福島イノベーション・コースト構想⁶⁶のプロジェクトの一つである陸上風力発電事業では、福島県が自ら環境アセスメントの配慮書手続を実施し、公募によって選定された事業者へ引き継ぐとともに、公募においては、事業主体の妥当性（経営の安定）等と併せて、配慮書への意見に対する具体的な対応策を有することが事業者選定の評価項目とされており⁶⁷、官民の連携の下、環境の保全への強い配慮がうかがえる。

日本版セントラル方式における環境アセスメントの取扱いに関しては、初期段階の調査やその情報提供にとどまることなく、環境アセスメント手続の一部を国が自ら担う制度設計とすることが強く求められる。

エ 事業実施後の環境影響への対応

環境アセスメントにおいては、環境影響の未然防止が大前提であることは論をまたないが、洋上風力発電所による環境影響の知見が十分とは言えない現状において、環境影

⁶⁴ 総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会洋上風力促進ワーキンググループ 交通政策審議会港湾分科会環境部会洋上風力促進小委員会 合同会議

⁶⁵ 経済産業省「洋上風力発電の地域一体的開発に向けた調査研究事業」

⁶⁶ 東日本大震災及び原子力災害によって失われた浜通り地域等の産業を回復するため、平成26年6月に取りまとめられた。廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等の分野におけるプロジェクトの具体化を進めるとともに、産業集積や人材育成、交流人口の拡大等に取り組んでいる。

⁶⁷ 福島県「阿武隈地域で風力発電を行う事業者の公募について（本事業者選定公募）」（平成30年5月16日）

響の事前の予測結果と事業開始後の実際の影響についての検証の意義は大きく、事後調査とその結果に基づく対応措置等の必要性は高いものと考えられる。

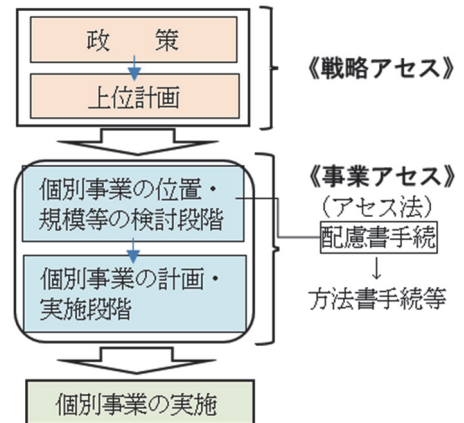
当初の予測結果を超えるような環境影響が生じた場合に、事後調査結果の報告を受けて必要な措置の指摘が可能となるよう、発電所に関する報告書手続の特例規定を見直し、経済産業大臣等への報告書送付を検討すべきではなかろうか。併せて、事業開始後に確認された環境影響への対応の仕組み(例えば事業の一時停止等)の検討も求められよう。

オ 戦略的環境アセスメントの導入 (図表 9)

アセス法第1条では、事業者がその「事業の実施に当たり」あらかじめ環境影響評価を行うこととされており、我が国のアセス法は、事業実施段階での環境影響評価(以下「事業アセス」という。)を定めた法律と位置付けられる。

他方、個別の事業に先立つ「戦略的な意思決定段階」、すなわち、個別の事業の実施に枠組みを与えることになる計画(上位計画)、さらには政策を対象とする環境影響評価は、戦略的環境アセスメント(以下「戦略アセス」という。)と位置付けられ⁶⁸、政策や基本計画を立てる国など「公」がその実施主体とされる⁶⁹。

図表 9 戦略アセスと事業アセス



(出所) 筆者作成

平成9年のアセス法案の審査において政府は、「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定、実施するに当たっては、環境の保全について配慮することとされており、個別の事業計画や実施に枠組みを与える政府の計画や政策についても環境保全上の配慮が必要である。これは既に環境基本法第19条でうたわれている」旨⁷⁰答弁している。

戦略アセスは、事業の枠組みが決定され環境保全措置の実施や複数案の検討など柔軟な措置が困難な事業アセスの限界を補い、早期段階での環境配慮を可能とするもので、米国やEUなどで導入されている。我が国では、アセス法案の衆参両委員会採決時に、「上位計画や政策における環境配慮を徹底するため、戦略的環境影響評価についての調査・研究を推進し、国際的動向や我が国での現状を踏まえて、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めること。」との項目を含む附帯決議が付された⁷¹。

平成23年のアセス法改正で、より早い段階での事業者の環境保全措置等を可能とする配慮書手続が創設されたが、個別事業の位置・規模等の検討段階における環境保全への配慮の義務付けにとどまっており、上位計画や政策を対象とするものではない。改正案の審査において政府は、戦略アセスを導入しなかった理由として、今までのガイドライン⁷²での実績を踏まえたことと、我が国のアセス法は事業者によるアセスメントが基本

⁶⁸ 前掲脚注20 3頁

⁶⁹ 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)

⁷⁰ 第140回国会衆議院環境委員会会議録第3号6頁(平9.4.11)

⁷¹ 第140回国会衆議院環境委員会(平9.4.25)、同参議院環境特別委員会(平9.6.6)

⁷² 環境省「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」(平成19年4月)。規模が大きく環境影響が著しいもの

であり、それとの統一性をどうするかが今後の課題である旨答弁している⁷³。

戦略アセスの必要性は風力発電に限られるものではないが、例えば風力発電に関して、事業実施段階の前段階の土地利用・海域利用計画の策定者である国や地方自治体の実施主体となる戦略アセスの法制度化は、複数の事業者が風況の良い場所に集中的に事業の実施を計画している場合等における複合的・累積的な影響を踏まえた地域全体の環境保全に資するなど、その意義は大きいものと言える。

政府は、第5次環境基本計画（平成30年4月17日閣議決定）において、戦略アセスの実施方策について検討するとしており、アセス法制定時及び改正時の附帯決議で示された国会の意思も踏まえ、検討の加速化が求められるところである。

6. おわりに

第208回国会では、脱炭素社会の実現に資するとして活用の促進が言われているものの、位置付けが不明瞭であった水素・アンモニアを非化石エネルギー源として位置付けるとともに、火力発電であってもCCS⁷⁴を備えたもの（CCS付き火力）を法律上に位置付け、これらの利用を促進する等の法改正が行われた⁷⁵。CCSの利用に当たっては、火力発電時及び化石燃料からの水素・アンモニアの製造時等に排出される二酸化炭素を対象に、海底下⁷⁶のみならず、陸地下のCCSも念頭においたCCS事業のアセス法への位置付けや環境影響の評価項目・手法の確立など、環境の保全や環境影響の評価に係る幅広い観点からの検討が求められる。

「再エネの導入は、“環境のため（気候変動対策）の開発”という従来の事業開発とは異なる側面を持ち、開発をしないという選択ができない難しさがある⁷⁷」と言われる。再エネの導入促進を念頭に置いた効率的な環境アセスメント制度の検討にあっても、適正かつ効果的な環境アセスメントによる環境影響の未然防止の観点が優先されるべきものであろう。

（ほし あきら）

となるおそれがある事業の位置・規模等の検討段階における戦略アセスの共通的な手続等を示している。

⁷³ 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）。なお、平成23年改正時にも「改正法の実施例を検証した上で、東日本大震災の被害状況もかんがみ、環境基本法の見直しも含め、より上位の施策の策定又は変更の立案の段階における戦略的環境影響評価の制度化に向けた検討を行うこと」との項目を含む附帯決議が行われている（第177回国会衆議院環境委員会（平23.4.19））。

⁷⁴ Carbon dioxide Capture and Storage（二酸化炭素の回収・貯留）。排出された二酸化炭素を他の気体から分離して集め、地中深くに圧入・貯留すること。

⁷⁵ 成立した安定的なエネルギー需給構造の確立を図るためのエネルギーの使用の合理化等に関する法律等の一部を改正する法律（令和4年法律第46号）により、「エネルギー供給事業者によるエネルギー源の環境適合同利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」に位置付けられた。

⁷⁶ 平成19年に改正された海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号）では、廃棄物等を海底の下に廃棄することを原則禁止するとともに、二酸化炭素が大部分を占める特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄に係る環境大臣による許可制度を創設し、許可を受けようとする者は、廃棄の実施・監視計画を記載した申請書及び廃棄による海洋環境影響についての調査結果に基づく事前評価を記載した書類を提出しなければならないこととされている。

⁷⁷ 公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（WWFジャパン）「再生可能エネルギーの普及拡大に向けた環境影響評価法の見直しへの提言【別添（提言詳細）】」（令和3年2月17日公表）5頁