

本市における環境影響評価制度のあり方について

答 申

平成24年10月17日

福岡市環境審議会

目 次

I	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
II	検討すべき内容	
1	法改正に伴うもの・・・・・・・・・・・・・・・・	2
2	条例施行後の課題・・・・・・・・・・・・・・・・	3
III	本市の環境影響評価制度のあり方	
1	配慮書手続きの新設・・・・・・・・・・・・・・・・	4
2	方法書要約書の作成及び方法書説明会の義務化・・・・・・・・	5
3	環境影響評価図書の電子縦覧の義務化・・・・・・・・	5
4	事後調査報告書の公表の義務化・・・・・・・・	6
5	公聴会の開催の規定の追加・・・・・・・・	6
6	公告の方法の見直し・・・・・・・・	6
7	災害復旧又は防止の際の適用除外の規定の追加・・・・・・・・	6
8	法と条例の調整規定の追加・・・・・・・・	7
9	発電所の対象要件の見直し・・・・・・・・	7
IV	おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・	8

I はじめに

環境影響評価制度は、規模が大きく環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施にあたり、事業者自らが事業に係る環境影響についての調査、予測及び評価を実施すること等を通じて、事業の環境の保全について適正な配慮がなされることを確保するための制度である。

平成9年に環境影響評価の手続等を定めた環境影響評価法（平成9年法律第81号。以下「法」という。）が制定された。本市においても平成10年に法の趣旨を踏まえ、自然的・社会的条件に応じた幅広い規模・種類の事業を対象に福岡市環境影響評価条例（平成10年条例第18号。以下、「条例」という。）を制定し、法と条例とを一体的な環境影響評価制度として運用してきた。

一方、今日の環境政策の課題は、生物多様性の保全や地球温暖化対策が重視されるなど、一層、多様化・複雑化しており、その中で環境影響評価が果たすべき役割や評価技術をめぐる状況も変化してきている。

国においては、法施行後10年以上の運用を通じて浮かび上がった課題や社会情勢の変化に対応するため、平成23年4月に法改正がなされた。また、本市においても、条例の施行後10年以上が経過し、国と同様に社会情勢等の変化への対応や制度運用面から改善の検討が必要となった。

このような状況から、法第62条の規定に基づき、法の趣旨を踏まえた環境影響評価制度のあり方を検討する必要があること、また、条例施行後の課題に対応する必要があることから、平成23年12月1日に福岡市長から福岡市環境審議会に対し「本市における環境影響評価制度のあり方について」諮問がなされた。

当審議会ではこの諮問をうけて、法改正の趣旨及び本市の課題を踏まえ、本市の環境影響評価制度のあり方について審議を行った。当審議会では今回の諮問事項について詳細の検討を環境管理部会に付託し、部会において詳細にわたる検討を行った。

環境管理部会の報告に基づき、当審議会では本市の環境影響評価制度のあり方についてさらに検討を行い、結論を得たので、ここに、以下の通り答申を行うこととする。

Ⅱ 検討すべき内容

「本市における環境影響評価制度のあり方について」検討を行うにあたり、法改正に伴い検討すべき項目及び条例施行後の運用を通じて浮かび上がった課題についてそれぞれ以下のとおり整理した。

1 法改正に伴うもの

(1) 方法書作成前の手続の創設

事業の計画の早期段階における環境配慮を図るため、第一種事業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あたり環境の保全のために配慮すべき事項（以下、「計画段階配慮事項」という）について検討を行い、その結果を計画段階環境配慮書（以下、「配慮書」という）として作成し、主務大臣に送付するとともに、要約した書類と併せて公表することが義務づけられた。その際、第一種事業を実施しようとする者は、関係する行政機関及び一般の環境の保全の見地からの意見を求めるよう努めなければならないこととされた。また、主務大臣は、配慮書の送付を受けたときは、必要に応じ、第一種事業を実施しようとする者に対し、環境の保全の見地からの意見を述べることができるものとされた。

第二種事業を実施しようとする者については、第一種事業を実施しようとする者が実施する手続と同様の配慮書の手続を行うことができるものとされた。

(2) 方法書・準備書・評価書の手続の改正

①方法書における説明会の開催等の義務化

方法書手続における要約書の作成及び方法書説明会の開催が事業者には義務づけられた。

②環境影響評価図書の電子縦覧の義務化

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が事業者には義務づけられた。

(3) 事後調査の手続の改正

環境保全措置の実施状況や事後調査の結果について報告書を作成し、公表することが事業者には義務づけられた。

(4) 対象事業の追加（施行令改正事項）

風力発電所の設置の工事の事業が対象事業に追加された。

2 条例施行後の課題

(1) 市民等からの意見聴取の機会の拡充

①公聴会の開催

市民等からの意見聴取については、方法書及び準備書の段階において、事業者が図書を公告・縦覧して環境の保全の見地から意見を求め、そこで提出された意見の概要及び当該意見に対する事業者の見解（方法書の場合は意見の概要のみ）を市長に提出することとなっており、市民等が市長に直接、意見を述べる機会は設定されていない。

②公告・縦覧方法について

民間事業者の場合は、公告方法として実質、日刊新聞への掲載しか選択肢がなく、事業者に過度の負担となり、対応が困難な場合が想定される。

また、環境影響評価図書を縦覧するためには、縦覧者は、縦覧場所まで行き、そこで膨大な量の図書を縦覧しなくてはならず、負担になっている。

(2) 災害の復旧又は防止の際の適用除外の規定の追加

現行制度では、災害対策基本法、建築基準法及び被災市街地復興特別措置法で規定する事業のみを条例の適用除外としている。このため、今後、災害の復旧又は防止のために緊急に実施しなければならない事業が対象事業に該当する場合には、事業の速やかな実施が困難になることが考えられる。

(3) 法対象事業における法と条例の調整の規定の必要性

①配慮書の手続

法では、第二種事業を実施しようとする者は任意で配慮書の手続を行うことができるとされていることから、条例の対象事業より規模の大きい事業でありながら、配慮書の手続が行われていない事業が市域内で実施される可能性がある。

②事後調査の手続

法では、法対象事業について、事後調査の手続が制度化され、公表や許認可等権者への報告書の送付などが義務づけられた。一方、事業実施区域の市長への報告書の送付や市長からの報告書に対する意見提出等、関係地方公共団体の関与する機会が規定されていない。

Ⅲ 本市の環境影響評価制度のあり方

Ⅱにおいて整理した法改正に伴い検討すべき項目及び条例施行後の運用を通じて浮かび上がった課題について検討した結果、本市の環境影響評価制度のあり方として以下のとおり結論を得たものである。

1 配慮書の手続の新設

現行制度での環境影響評価は、事業の内容がおおむね特定された時期に実施されるため、事業の位置及び規模等の検討段階で、地域の環境情報の把握や事業が環境に及ぼす影響について検討するための手続がない。このため、現行では環境影響評価手続の途中で重大な環境影響が判明した場合に、柔軟な対策をとることが困難な場合がある。また、環境影響の回避等の措置を取るために事業内容の変更等の手戻りが発生するおそれもある。

以上のことから、事業の早期段階における環境配慮を図ることを目的とし、改正法で導入された配慮書の手続に準じた制度を、条例に導入すべきである。また、その効果については以下のようにまとめることができる。

- ・事業の位置及び規模等の検討段階で、地域の環境情報の把握や事業の環境影響の検討を行い、検討結果を計画に反映させることにより、これまで以上に効果的に環境影響の回避・低減を図ることができる。
- ・事業計画の詳細を検討する段階で環境影響が大きいことが判明し事業内容を変更する等の無駄がなくなり、事業を円滑に進めることができる。
- ・把握した環境情報や検討結果を、その後に行われる環境影響評価の手続きに活用することができ、手続の効率化が期待できる。
- ・現行制度より早期の段階で、各主体に事業に関する情報を提供し、環境情報を収集することにより、環境影響評価における信頼性及び透明性をさらに向上させることができる。

その際、制度化にあたっては以下のとおりとすべきある。

なお、個々の事業の種類、特性等により計画の策定過程等が異なることから、事業主体及び事業内容の特性等に応じた、柔軟な制度とすべきである。

(1) 対象事業

現行条例の対象事業は、自然的・社会的条件を考慮し、規模が大きく環境影響の程度が著しいおそれがあるものを対象としており、配慮書の手続の対象事業も同様とすべきである。

(2) 実施時期

重大な環境影響を効果的に回避・低減できる時期が望ましいことから、実施時期は、改正法と同じく、個別事業の計画・実施段階前（方法書の手続前）における事業の位置、規模又は施設の配置、構造等の検討段階とすべきである。

(3) 配慮書の作成等

事業者は、計画段階配慮事項について検討を行った結果について、配慮書を作成し、現行の手続と同様に市長に提出するものとし、当該配慮書及びこれを要約した書類を公表すべきである。

(4) 配慮書に対する意見

市長は、配慮書について、必要に応じて専門家の意見を聴き、現行の手続と同様に環境の保全の見地からの意見を述べるようにすべきである。

なお、専門家からの意見聴取に際しては、適切な技術的、専門的見地からの助言が得られるよう、また、透明性が確保されるよう必要な事項について規定すべきである。

また、事業者は、配慮書の手続の段階において、環境の保全の見地からの意見を求めるように努めるべきである。

(5) 方法書への反映

事業者は、配慮書の内容を踏まえ、当該配慮書に対する市長の意見を勘案して、事業が実施されるべき区域等を決定するとともに、配慮書手続の結果を反映した方法書を作成すべきである。

(6) 調査・予測・評価の手法等

市長は、本市の自然的・社会的条件を考慮して、計画段階配慮事項の選定並びに当該事項に係る調査、予測及び評価の手法その他必要な技術的な事項について、技術指針に定めるべきである。

なお、調査及び予測の手法については、原則、既存資料を元に実施することとし、情報が十分でない場合に限り、現地調査を行うものとするべきである。

2 方法書要約書の作成及び方法書説明会の義務化

方法書は、制度制定時と比べて、図書紙数の分量が多く、内容も専門的なものとなっており、限られた期間内で市民等が図書の内容を十分に理解できない状況となっている。

そのため、方法書についての理解を深め、市民等とのコミュニケーションを充実させ、市民等からより適切な環境の保全の見地からの意見が広く提出されるよう、方法書の要約書の作成及び縦覧、並びに方法書縦覧中での説明会の開催を事業者に義務づけるべきである。

3 環境影響評価図書の電子縦覧の義務化

(1) 電子縦覧の義務化

条例施行後の社会情勢の変化として、インターネット等による電子化の進展が挙げられる。一方、環境保全の見地からの意見を有する者は、居住する地域に関係なく意見を提出できるようになっており、縦覧を希望する市民等への便益を図り、より適切な環境の保全の見地からの意見が広く提出されるよう、図書の電子縦覧を事業者に義務づけるべきである。

(2) 運用上の課題

図書の電子縦覧については、事業者のホームページに掲載するだけでなく、市民等が閲覧できる機会を広げるようにすることが望ましい。

4 事後調査報告書の公表の義務化

環境保全措置の実施状況や事後調査の結果について、事後調査報告書の作成及び当該報告書の市長への提出を義務づけているところであるが、公表については規定しておらず、市民等が確認できるための仕組みがない。

そのため、環境影響評価後の環境配慮について、市民等からの信頼性、透明性及び客観性を向上させるため、事後調査報告書の公表を事業者に義務づけるべきである。また、公表については、前項の環境影響評価図書の電子縦覧と同様に取り扱うべきである。

5 公聴会の開催の規定の追加

環境の保全の見地からの意見を有する者からの意見は、事業者が書面により受け付けることとなっている。

市民等からの意見聴取の機会を充実させることで、より適切な環境の保全の見地からの意見が広く提出されるように、市長は、準備書について公述の申出があり、必要と認めるときは、公聴会を開催すべきである。また、法対象事業についても、同様に、公聴会を開催すべきである。

なお、公聴会の結果は、環境影響評価審査会での審査に供するようにするのが適当である。

6 公告の方法の見直し

公告は、事業者が実施することとしており、その方法は、福岡市公報への掲載、福岡市の広報誌への掲載、日刊新聞紙への掲載のみとなっている。民間事業者においては、実質、日刊新聞紙への掲載しかなく、経済的な負担となっているため、公告の方法について、適切な方法の選択肢を充実させるべきである。

7 災害復旧又は防止の際の適用除外の規定の追加

災害の復旧又は防止のために緊急に実施する必要がある事業について、条例の対象事業に該当する場合には円滑かつ迅速な対応が困難になることが想定されるため、災害の復旧又は防止のために緊急に実施する必要があると市長が認めるものについては、条例で包括的に適用除外とすべきである。

8 法と条例の調整規定の追加

(1) 配慮書の手続

法の第二種事業については、配慮書の手続が行われない場合が想定されるため、法対象事業についても確実に配慮書手続が実施されるように、配慮書手続を行わない第二種事業について、条例で規定する配慮書手続を準用すべきである。

※ 環境省は、改正法に基づく配慮書手続を行わないと判断した第二種事業を実施しようとする者に対し、条例により配慮書手続を課すことは、条例との関係を定めた法第61条に抵触しないとしている。

(2) 事後調査の手続

現行の手続では、対象事業について、事業者事後調査報告書の提出を義務づけ、事後調査により、対象事業が環境に著しい影響を及ぼしている又は今後及ぼすおそれがあると市長が認めるときは、事業者に対し、環境の保全についての適正な配慮を求める観点から必要な措置を講じるよう指導することができるよう規定している。

改正法で規定される法対象事業の事後調査の手続においては、市長への報告書の提出や報告書に対する市長意見の提出等の規定がなく、市長が事後調査に関与できる機会が規定されていない。

そのため、市長が、法対象事業の事後調査の結果を把握し、必要な措置を検討することができるように、法対象事業の環境保全措置等の結果の報告について、条例の事後調査の手続に準じた手続を義務づけるべきである。

※ 環境省は、改正法に基づく事後調査報告書手続とは別に、条例により事後調査手続を課すことは、条例との関係を定めた法第61条に抵触しないとしている。

9 発電所の対象要件の見直し

再生可能エネルギーの導入促進により、今後、風力発電所及び土地の改変を伴うような大規模な太陽光発電所の増加が予想されている。また、風力発電所の設置にあたっては、騒音・低周波音、動植物及び景観等への環境影響が指摘されている。

現行制度では、風力発電所や太陽光発電所については、敷地面積によって対象事業とされており、事業の環境影響を反映したものとなっていない。

これらのことから、風力発電所及び一定規模以上の土地の改変を伴うような太陽光発電所については、発電所の設置又は変更の事業の要件に追加し、事業特性及び地域特性を踏まえ、適切な対象規模等を設定すべきである。

IV おわりに

本答申は、平成23年12月1日に福岡市長から福岡市環境審議会に「本市における環境影響評価制度のあり方について」諮問がなされ、環境管理部会で検討した結果に基づいてまとめたものである。当審議会では、法の改正内容及び条例施行後の課題を検討し、社会情勢の変化等に対応して、本市の環境影響評価制度のあり方を見直すことが適当であるとの結論を得た。

なお、方法書前の手続の導入については、事業の実施による重大な環境影響の回避・低減を効果的に図ることができる等の利点が考えられるものの、個々の事業の種類、特性等により計画の策定過程等が異なることから、事業主体及び事業内容の特性等に応じた、柔軟な制度とし、これまでと同じく法と条例との一体的な運用が確保されるよう配慮すべきである。

また、対象事業については、事業の計画段階から評価書までの手続を経て、工事中、供用後の事後調査に至るまで、相当の期間、条例に基づく環境配慮を行うものである。特に、事後調査については、環境影響評価の結果として、事業実施に伴う適正な環境保全の配慮を確認するために重要であるものの、事業実施が長期に及ぶために環境影響評価手続終了後の事業者の変更等により、実施主体が明確でなくなることも想定される。加えて、法では供用後の事後調査が対象にされていない。これらの事情から、条例に基づく事後調査については、必要な場合には、供用後においても確実に実施されるよう、制度を整えることを要望する。