

審査会からの専門家への確認事項等について

2009年9月7日

2009年9月10日（加筆修正）

千葉大学法経学部 倉阪秀史

0. 前提

0-1 論述の方針

環境影響評価法案の作成過程に従事し、『逐条解説環境影響評価法』の執筆にも参加した立場として、環境影響評価法の制定意図を中心に解説する。このとき、法律の制定時における意図が、法律の趣旨を規定するというのではないことには、留意願いたい。法律の運用実績が積み重ねられ、あるいは判例が積み重ねられる中で、法律の趣旨自体変遷していくものとする。

0-2 制度の解釈と裁量の範囲について

制度の解釈に当たっては、1) そのような解釈を行うことが法律の趣旨に明らかに反し、法令違反であるという範囲、2) そのような解釈を行うことが法律の趣旨に照らして望ましいとはいえないが、法令違反であるとは必ずしもいえないという範囲、3) そのような解釈を行うことが法律の趣旨に照らしても肯定できるという範囲のそれぞれがある。2) については、以下の陳述において、「裁量の範囲内にあると思われるが望ましいとはいえない」という表現を用いることとする。

1. 「法の手戻り要件（手続きの再実施）について、特に、アセス法施行令第9条第1項及び第2項の解釈について」「方法書の提出→準備書の提出という手続きの中で、事業内容の追加等（ヘリパッドの追加等）が行われたことのアセス法の解釈について」

1-1 手続きの再実施の趣旨

環境影響評価法は、手続きの過程で環境の保全の観点からより良い事業計画を作り上げていくことを狙いとしている。このため、手続きの過程で事業内容が修正されることを前提として制度が仕組みられている。一方で、最初に環境保全上の問題の少ない事業案を提示し、後から環境保全上の問題の大きな事業案に変更することを認めることは、制度の意義を著しく損なうこととなる。

1-2 評価書の公告前の手続きの再実施について

手続きの過程で事業の内容が修正されることによって、これまで行ってきた環境影響評

係手続の意味を損ねる程度に環境影響が大きく変わるおそれがある場合には、手続きを再実施させる必要がある。一方、環境影響が「相当な程度」を超えて増加するおそれが生じない範囲での事業内容の修正については、手続きを再実施する必要はない。

環境影響評価法においては、第 21 条第 1 項第 1 号、第 25 条第 1 項第 1 号及び第 28 条において、対象事業の目的及び内容を修正する場合において、修正後の事業が対象事業に該当するときは、方法書の作成からやり直すべきことを規定している。このとき各条においては、事業規模の縮小、政令で定める軽微な修正その他の政令で定める修正に該当するものを除く旨の規定が置かれている。

沖縄県環境影響評価条例においては、第 20 条第 1 項第 1 号、第 23 条第 1 項第 1 号、第 25 条において、法における手続きの再実施規定と同等の規定が置かれている。

本件は、埋立部分については環境影響評価法の対象事業として、飛行場部分については沖縄県環境影響評価条例の対象事業として、手続きが進められている。

1-3 手続きの再実施の基準

手続きの再実施の基準については、客観的な判断ができるようにできる限り外形的な基準を明示することが必要であるとの考え方のもと、施行令第 9 条第 1 項において、具体的な軽微な修正の判断基準を示している。また、施行令第 9 条に相当するのが、沖縄県環境影響評価規則第 23 条である。

① 「軽微な修正」の判断基準

施行令第 9 条では、第 1 項において、「政令で定める軽微な修正」の判断基準を示している。

1-3-1 「軽微な修正」の判断基準

施行令第 9 条第 1 項での判断基準は、~~飛行場の場合、滑走路の長さが 300メートルを超えて増加しないこと、新たに飛行場及びその施設の区域となる部分の面積が 20ヘクタール未満であることとされている。また、埋立干拓事業の場合、「埋立干拓区域の位置」という事業の諸元を選び、「新たに埋立干拓区域となる部分の面積が修正前の埋立干拓区域の面積の 20%未満であること」~~とされている。

県規則第 23 条第 1 項では、「飛行場の設置又は変更の事業」に該当する事業について、「滑走路の長さ」と「飛行場及びヘリポートの区域の位置」という二つの事業の諸元を選び、前者については「滑走路の長さが 20パーセント以上増加しないこと」、後者については「新たに飛行場及びヘリポートの区域となる部分の面積が 10ヘクタール未満（特別配慮地域における対象事業にあつては、7ヘクタール未満）であること」という基準を示している。

なお、これらの基準に該当する場合であっても、関係市区町村が追加されるもの、「環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情があるもの」を

除くと、施行令第9条第1項、県規則第23条第1項の双方で規定されている。

② 手続き再実施が要らない「政令で定める修正」の判断基準

法第21条第1項第1号、第25条第1項第1号及び第28条においては、「事業規模の縮小、政令で定める軽微な修正、その他の政令で定める修正」に該当する場合には、手続き再実施が要らない旨を規定している。「A、Bその他のC」という条文においては、Cは、A、Bを含んだものとして規定される。つまり、「その他の政令で定める修正」の内容に、手続き再実施が要らないケースがすべて列記されていることとなる。

その部分を規定しているのが、施行令第9条第2項（県規則第23条第2項）である。同項では、次の三つの場合に、手続き再実施が要らないとしている。第一に、前項に規定する修正、つまり、①で述べた軽微な修正である。第二に、別表第二の対象事業の区分ごとに第二欄に掲げる事業の諸元の修正以外の修正である。つまり、埋立干拓事業の場合、「埋立干拓区域の位置」という事業の諸元以外の修正については、手続き再実施が要らないこととなる。また、県条例での「飛行場の設置又は変更の事業」の場合、「滑走路の長さ」と「飛行場及びヘリポートの区域の位置」という二つの事業の諸元以外の修正については、手続き再実施は要らないこととなる。第三に、前2号に掲げるもののほか、環境への負荷の低減を目的とする修正であって、関係市町村の追加がないものである。この場合は、軽微な変更該当しない修正でも、環境への負荷の低減を目的とすることが明らかに述べられれば、手続きの再実施は要らないこととなる。

1-4 本件に即した見解

本案件において、追加・修正資料（修正版）での記載内容から、準備書での記載内容にかけて、排水処理施設、ヘリパッド（4カ所）、汚水処理浄化槽が追記され、係船機能付き護岸への修正が行われている。このうち、排水処理施設、汚水処理浄化槽については、本来当初から計画されてしかるべき事項だと思われるものの、環境負荷を低減させる方向での事業内容の修正と解釈することができよう。一方、4カ所のヘリパッドの追加については、環境影響を増加させる方向での事業内容の追加であり、環境影響評価制度の趣旨に鑑みると、事業内容の修正方向としては望ましくない。

前項で述べた判断基準に則して詳しく検討すると、法に基づく埋立アセスの場合、「埋立干拓区域の位置」という事業の諸元に修正が加えられていないため、手続きの再実施の必要はないこととなる。一方、県条例に基づく飛行場アセスの場合、「滑走路の長さ」には修正は加えられていないが、「飛行場及びヘリポートの区域の位置」という事業の諸元については、「ヘリパッド」が追加されたことによって修正が加えられたと考えることができる（準備書で追加されたヘリパッドなるものがどのようなものか明確ではない）。このとき、「新たに飛行場及びヘリポートの区域となる部分の面積が10ヘクタール未満（特別配慮地域における対象事業にあつては、7ヘクタール未満）であること」という基準に該当するかどうか、この基準に該当しない場合にあつても、ただし、ヘリパッドの追加について、「環

環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情」に該当するかどうかを判断する必要がある（関係市町村の追加はない）。

この判断の主体は、~~のは、~~最終的には制度運用者である事業者の裁量に委ねられているところである。ただし、環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情があるかどうかについて、関係自治体が意見を述べることは考えられうる。

2. 「方法書→追加・修正資料（案）→追加・修正資料（修正版）の提出という一連の手続きのアクセス法の解釈について」「方法書の手続きにおいて追加・修正資料（案）に住民意見の提出の機会が設けられなかったこととの批判に対するアクセス法の解釈について」

2-1 方法書の意義

方法書は、対象事業に係る環境影響評価（調査、予測、評価）を行う方法の案について、環境の保全の見地からの意見を求めるために作成する文書である。この手続きは、調査等において何を重点的に行うべきかについて事業者が判断する際に外部の情報を取り入れることにより、調査等の手戻りを防止し、効率的でメリハリの効いた調査等を実施するための手続きとして、1997年の環境影響評価法の際に新たに導入されたものである。

2-2 方法書提出の段階

方法書の提出の段階では、何の事業を行いたいのか（事業の実施意図）は、事業者において明確になっていることが想定されている。何の事業を行いたいのか明確にされていないと、どのような環境影響評価の項目を調査、予測、評価すべきかが確定しないこととなる。一方、具体的なレイアウトなどどのように事業を行いたいのか（事業の実施内容）については、完全に固まっていることを想定しているのではない。法律では、その実施意図を実現するためにさまざまな複数の案を検討している段階など、可能な限り自由度のある段階から方法書手続きを開始できるように、工夫を行っている。たとえば、法第5条第1項第4号において、調査、予測、評価の手法が決定されていない場合にあつては、対象事業に係る環境影響評価の項目だけ方法書に記載すればよいこととされているのは、この工夫のひとつである。

2-3 方法書に求められる記述内容

前述の環境影響評価の項目だけ記載された方法書に対しても、調査、予測、評価の手法に係る意見を述べるができる場所であり、事業のレイアウトなどが固まっていない場合でも、少なくとも何をしたいのかは方法書において事業者から示されていることが想定されている。このような趣旨に鑑みると、方法書には、どのような環境項目に影響が及ぶおそれがあるかという点とともに、少なくとも環境影響評価項目の選定の判断根拠が示される程度に事業の実施意図は明確に記述される必要がある。その上で、レイアウトなど

の設計を完全に固める前の段階で方法書を提出することは許容されている。

2-4 本件に即した見解

本件の当初の方法書においては、飛行場区域面積の記載がなく、発着する飛行機の種類や回数などの運用情報、工事中の作業ヤードの取り扱いなどの情報が欠落しており、環境影響評価項目の選定の判断が説明できる程度に事業の実施意図が明確に記述されているとはいえない。したがって、方法書の記載内容としては、法的な形式要件は満たしているとはいえ、実質的には不十分なものであったと考える。

このとき、方法書を出し直させることが制度の趣旨を鑑みると適切であったと考えるが、方法書に対する知事意見において方法書の内容を充実させるべきことを指摘し、それに対する追加・修正資料の提出という選択を行ったことについては、裁量の範囲内の事項であり、それ自体には法的な逸脱はないと考える。

ただ、この場合において、当初の方法書が調査・予測・評価の内容について意見を述べるのがそもそも困難なレベルの内容であるものと判断されるものであるならば、追加・修正資料を方法書相当の資料と考え、方法書手続きと同等の効果を有する一連の手続きが行われるように配慮すべきであろう。この点で、追加・修正資料について期限を設けて意見のある者の意見を聴取する手続きを行わなかったことは、資料が閲覧に供され、意見提出が任意にできたとしても、望ましいとはいえない取り扱いであったと考える。

3. 「方法書手続き前の事前調査のアセス法の解釈について」「環境影響評価実施後の自主環境調査のアセス法の解釈について」

3-1 調査の開始時期について

環境影響評価法においては、第11条において、調査・予測・評価の方法の選定は、方法書に対する知事意見を勘案し、方法書に対する一般意見に配慮し、主務省令で定めるところにより行わなければならないこととされている。その後、第12条にしたがって、調査・予測・評価が行われることとなる。つまり、環境影響評価法に基づく調査は、少なくとも方法書手続きが終了した後に開始されるべきものである。

3-2 既存調査の活用の是非について

ただし、環境影響評価法に基づく評価を行う際に、事業の実行可能性を検討する段階で行われた調査、計画段階での環境影響の検討段階で行われた調査など方法書手続き前に実施された調査を活用することを排除するものではない。この点については、環境影響評価法に基づく基本的事項において、調査は、選定項目について適切に予測及び評価を行うために必要な程度において、国、地方公共団体等が有する既存の資料等の収集、専門家等からの科学的知見の収集、現地調査・踏査等の方法により収集し、その結果を整理し、及び

解析するとされており、「既存の資料等の収集・整理」も調査に含まれていることから明らかである。なお、方法書の作成に当たって、対象事業実施区域及び周囲の概況を記載しなければならないこととされているが、この概況は文献調査によって把握できる程度のものを想定しており、現地調査を義務づけているものではない。

3-3 先取り調査の是非について

しかし、この場合において、別目的で実施された既存調査を活用することと、本来環境影響評価法の手続きに従って行われるべき調査を先取りして行うことは区別されなければならない。方法書の手続きは、先に述べたように、調査等の手戻りを防止し、効率的でメリハリの効いた調査等を実施することに主眼があるが、基本的事項や各省の技術指針には、調査手法の選定に際しては、「環境への影響の少ない調査の方法の選定」として、「調査の実施そのものに伴う環境への影響を回避し、又は低減するため、可能な限り環境への影響の少ない調査の方法が選定されるものとする」という項目が明記されている。つまり、方法書手続きの中で、環境影響の少ない調査方法が選定されているかどうかという観点も含めて知事意見や一般意見が提出されることが想定されており、事業者は、その意見を勘案・配意して調査項目を選定しなければならないのである。

このため、方法書手続きが終了する前に、環境影響評価のための調査を先取りして実施すること、なかでも環境影響の懸念がある現地調査を先取りして実施することは、環境影響評価法の制定時における意図に反すると考える。

3-4 準備書提出後の調査の是非について

環境影響評価法第21条においては、準備書が提出された後において、事業者が準備書の項目を修正しようとする場合には、事業目的・内容を変更することに伴い方法書から手続きをやり直す場合を除き、修正部分に係る環境影響評価を実施し、その結果を含めて評価書を作成することとされている。このように、準備書提出後に追加調査を行うことは、制度上想定されている事項である。

4. 「準備書は不備なので作成し直すべき」との指摘されていることについて

環境影響評価法第21条では、準備書に対する知事意見を勘案し、一般意見に配意し、準備書の記載事項について検討し、事業内容の縮小や軽微な修正に該当しない形で事業目的・内容を変更する場合は方法書からやり直し、そうでない場合には修正部分について環境影響評価（調査・評価・予測）を実施し評価書を作成することとされている。

このため、準備書に対する意見にしたがって方法書からやり直すべき場合は、事業内容の縮小や軽微な修正に該当しない形で事業目的・内容を変更する場合に限られている（この部分の判断基準についての詳細な議論は、1. 参照）。一方、このことは、修正部分につ

いて、法手続とは別に、評価書の作成の前に、改めて地方自治体意見・一般意見を提出する機会を設けるという運用を求めることを妨げるものではない。

以上