

環境影響評価に関する制度のあり方について

部会中間報告（案）

平成21年11月

横浜市環境創造審議会

環境影響評価制度検討部会

目 次

はじめに	1
第1章 環境影響評価制度の運用経緯及び検討の視点	3
第2章 環境影響評価制度のあり方	
1 早い段階からの環境配慮	4
(1) 早い段階からの環境配慮の必要性	
(2) 事前配慮の導入	
ア 現状	
イ 課題	
ウ 制度の考え方	
(3) 戦略的環境アセスメント（SEA）に対する考え方	
2 環境影響評価の審査等の手続	5
(1) 第2分類事業に係る判定（スクリーニング）手続	
(2) 方法書の手続	
(3) 準備書及び評価書の手続	
ア 現状と課題	
イ 見直しの考え方	
(4) 事後調査の手続	
3 対象とする事業	7
(1) 事業の種類	
(2) 事業の規模要件	
4 環境影響評価項目及び環境影響配慮項目	9
5 その他環境影響評価制度に関する事項	10
(1) 長期間未着手事業等の取扱い	
(2) 都市計画手続との調整等	
(3) 手続上の事業者に代わって事業を行う者の位置づけ	
(4) 図書等の電子化	
第3章 環境影響評価法等との関係	12

はじめに

本年6月25日、横浜市長から横浜市環境創造審議会（以下「審議会」という。）に対し、横浜市環境影響評価条例が施行後10年を経過し、この間の各種事業の多様化や環境問題に対する市民意識の一層の高まりなどへの対応が必要となっていることから、今後の横浜市にふさわしく、より効果的な制度のあり方について検討するよう諮問があった。

これを受けて審議会は、環境影響評価制度検討部会（以下「部会」という。）を設置し審議を開始した。部会では、これまでの審査実績や環境の現状、地域特性等を踏まえつつ、横浜市にふさわしい制度のあり方について様々な角度から検討を行った。

ここに、これまでの検討結果を中間報告としてまとめ、審議会に報告する。

平成21年 月 日

横浜市環境創造審議会 環境影響評価制度検討部会 部会長 猪狩庸祐

横浜市環境創造審議会 環境影響評価制度検討部会における検討経過

年 月 日	主な検討内容
平成 21 年 6 月 25 日	〔第 8 回横浜市環境創造審議会〕 ・ 環境影響評価に関する制度のあり方について（諮問）
平成 21 年 7 月 24 日	〔第 1 回環境影響評価制度検討部会〕 ・ 現状と課題
平成 21 年 8 月 11 日	〔第 2 回環境影響評価制度検討部会〕 ・ 審査等の手続
平成 21 年 9 月 4 日	〔第 3 回環境影響評価制度検討部会〕 ・ 対象事業 ・ 環境影響評価項目等の考え方 ・ その他環境影響評価制度に関する事項 ・ 準備書・評価書手続の見直し
平成 21 年 10 月 6 日	〔第 4 回環境影響評価制度検討部会〕 ・ 部会中間報告案

第1章 環境影響評価制度の運用経緯及び検討の視点

横浜市の環境影響評価制度は、昭和55年に「横浜市環境影響評価指導指針」に基づき運用を開始し、その後、平成7年に制定した「横浜市環境の保全及び創造に関する基本条例」に重要な施策のひとつとして位置づけ、指導指針から「横浜市環境影響評価要綱」に改定した。さらに、平成9年に「環境影響評価法」が制定されたことを受けて「横浜市環境影響評価条例」を制定し、法と同様に平成11年から施行している。

現在の条例では、主に次の内容が規定されている。

- ①環境影響評価の方法や、その結果の審査、事業実施に当たっての事後調査など、手続に関すること。
- ②環境影響評価の図書について、市民に縦覧して意見を募る、横浜市環境影響評価審査会に諮問して学識経験者の意見を聴くなど、審査にあたって市民や専門家の意見を聴く仕組み。
- ③その他、法によって求められる市長意見の形成や、技術的な基準を定めること。

昭和55年の制度創設以来の審査実績は75件を超える。条例施行後でも、条例対象事業が22件、法対象事業が13件となり、市民や事業者の間に定着し、横浜市環境の保全に重要な役割を果たしてきた。

環境影響評価法は、附則第7条で、施行後10年を経過した段階で施行の状況について検討を加え、必要な措置を講ずることと規定されている。そのため、国においては、平成20年度から法制度の見直しに向けた検討が進められている。

横浜市においても、条例の施行から10年の節目を迎え、審査実績の蓄積から制度の効果や課題が明らかになってきた。また、法制度の見直しに伴い、地方公共団体としての対応が必要になることも考えられる。

一方では、規制緩和等により事業が多様化するなどの社会情勢の変化や、身近な自然から地球環境に至るまで、市民の環境に対する意識の一層の高まりなど、制度を取り巻く様々な状況の変化、さらには、横浜市の大きな課題である脱温暖化の推進などへの対応も求められている。

そのため、主に次の視点で制度のあり方について検討を行った。

- ①環境配慮がより一層進められる制度
- ②事業者と市民との適切なコミュニケーションが図られる制度
- ③市民にわかりやすく、効果的、効率的な審査が行われる制度
- ④横浜市のまちづくりの考え方に合い、かつ事業の多様化に対応した制度

第2章 環境影響評価制度のあり方

1 早い段階からの環境配慮

(1) 早い段階からの環境配慮の必要性

現在の環境影響評価条例の手続は、事業計画の内容がほぼ確定した段階で開始されるため、内容の修正等を求めることは現実的には困難である。より良好な環境保全を図るためには、事業計画の立案段階において、事業者が市民とのコミュニケーションを通して計画地や周囲の環境情報を入手し、それに基づき、事業計画の内容をより環境に配慮したものとするのが重要である。

(2) 事前配慮の導入

ア 現状

- ・事業計画の立案に当たって、環境への配慮事項を定めた指針等に基づいて環境配慮を行う「事前配慮」がある。
- ・横浜市では、事前配慮を「事業調整制度」として平成7年に「横浜市開発事業等の計画の立案に係る環境面からの調整等に関する要綱」で規定し、事業者が事業計画を立案するにあたって、市が環境に関する情報の提供や横浜市環境管理計画（環境配慮指針編）に沿った環境配慮の依頼を行っている。事業調整の結果は環境影響評価の図書に記載することとしており、環境影響評価制度と関連づけている。

イ 課題

- ・事業者が事業計画の立案に必要とする十分な環境情報を市が有しているとは言えない状況にある。
- ・一連の環境施策でありながら、対象とする配慮項目に環境影響評価条例との不一致があるなど一体性が不十分である。
- ・要綱による行政指導は、社会状況等に応じて柔軟に対応できるというメリットがある一方、ルールの運用や市民への情報提供等において担保性が低いという性格があり、計画の立案にあたっての市民参加が十分な制度とは言えない。

ウ 制度の考え方

- ・事業調整制度については、さらに実効性を高めるため、環境影響評価制度と一体化し、事業計画の立案段階で市民に計画を公表して環境情報の入手を図り、より環境に配慮された計画内容となるように制度を構築することが必要である。また、構築にあたっては、次の視点について十分に検討する必要がある。

- ①環境影響評価手続を踏まえた早い段階の環境配慮としての適正な範囲
- ②環境保全の視点で、様々な熟度の計画に対応できる手続
- ③市民や事業者が、環境情報に基づく早い段階からの柔軟な検討の意義を共有
- ④環境配慮に関しての市民意見の採り入れ方

(3) 戦略的環境アセスメント制度（SEA）に対する考え方

- ・事業の位置・規模等を検討する段階（構想段階）で評価を行う「戦略的環境アセスメント（SEA）」については、平成19年に、環境省において、共通的な手続等を示す「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」が取りまとめられた。取りまとめに際しては、「SEAの制度化に向けての取組を進めるに当たっては、本ガイドラインを踏まえた実施事例を積み重ね、実効性等の検証を行うことが必要」とされている。
- ・SEAは、事業の構想段階で複数案について評価を行うことにより、重大な環境影響の回避・低減や、計画決定までのプロセスが明確になるという意義がある。
- ・公共事業への適用が始められた段階であることから、今後とも、国や他自治体の運用状況などの情報収集に努め、制度化に向けての検討を継続すべきである。

2 環境影響評価の審査等の手続

(1) 第2分類事業に係る判定（スクリーニング）手続

- ・横浜市では、第1分類事業の規模の75%程度の事業を第2分類事業として規定し、環境影響評価手続が必要かどうかの判定（スクリーニング）を行うとしている。
- ・スクリーニングによって、第1分類事業の規模には満たないものの、事業の特性や事業が行われる地域の特性を鑑みて、環境に著しい影響を及ぼす恐れのある事業に対し環境影響評価手続を課すことが可能となる。
- ・判定基準は、「事業が実施されるべき区域又はその周囲に、環境影響を受けやすいと認められる対象が存在し、かつ、環境の保全を目的として法令などにより指定された対象が存在し、かつ、事業の内容が相当程度の環境影響を与えるおそれがあること」と、複数の条件に該当した場合にのみ環境影響評価手続が必要となっている。
- ・判定に際しては、審査会の意見を聴くことは規定されているが、市民からの意見を聴く機会がなく、市民が有している有益な情報が活用されていないと考えられる。
- ・「事業調整制度を環境影響評価制度へ一体化する新しい手続」と連動を図り、スクリーニング手続を効率的に、かつ市民意見を効果的に採り入れるようにすることが望ましい。

- ・過去の事例や横浜市の新たな政策課題、社会情勢の変化等を踏まえ、判定基準の見直しを検討する必要がある。

(2) 方法書の手続

- ・環境影響評価の方法について審査を行う方法書の手続では、市民意見の提出の機会は設けられているが、事業者による説明会は規定されておらず、市民は縦覧されている図書だけを基に、意見書を提出する仕組みとなっている。しかし、方法書の縦覧のみで事業計画の内容や専門的な内容を理解するのは容易ではない。
- ・方法書段階は事業の具体的な内容が確定していないため、実効性のある説明会が行えるかについては危惧される。
- ・現在行われている環境影響評価法の見直しの中でも、方法書段階での説明会の義務化について検討されており、横浜市においても、法改正の動向を踏まえた対応が必要である。

(3) 準備書及び評価書の手続

ア 現状と課題

- ・環境影響評価の結果については準備書段階と評価書段階の二度にわたって審査され、それぞれの段階で市民意見の提出もなされる。
- ・評価書段階で再度審査されることにより、準備書段階での市民意見や審査会での審査に対する事業者の対応を確認した上で、市民や審査会が意見を再度述べることが可能である。
- ・評価書段階での市民意見に対する事業者の見解や、市長意見である審査書に対する事業者の見解、審査会に提出された補足資料等は報告書に記載されるため、市民が最終的な環境影響評価の結果を知るためには、評価書と報告書の二つの図書を併せて見る必要がある。

イ 見直しの考え方

- ・近年、様々な手続において迅速化が求められていることを踏まえると、現行の手続の効果を維持しつつも、準備書段階で審査を集中的に行うことなどにより、効率的に手続が運ぶように見直すべきである。
- ・市民に対しわかりやすい手続とするためには、審査書を踏まえて作成された、最終的な環境影響評価の結果などが記載された図書の作成を位置づけるべきである。
- ・手続の効率化は必要であるが、一方で、一層の市民参加を図っていく観点も重要であ

る。事業者見解を審査途中で公表し、その後に意見陳述の機会を設けるなど、見直しに当たっては、市民意見提出の機会や機能が損なわれないよう十分留意する必要がある。

(4) 事後調査の手続

- ・事後調査の手続は環境影響評価法には定めがなく、横浜市では法対象事業も含めて、工事に着手するときの事後調査計画書の提出、事後調査を行ったときの事後調査結果報告書の提出及び公告を規定している。
- ・事後調査は、不確実性が伴う予測評価の結果を検証する重要な役割を持つと同時に、公表により、環境保全措置の担保性の向上も期待できることから、市民に積極的に公表していくことが望ましい。
- ・事後調査は工事中と供用後に実施されるため、一連の手続から期間が開くことや、工事期間が長期にわたる事業では工事中の調査報告が数年ごとに提出される例があり、市民に情報が伝わりづらい可能性があるため、情報提供の方法については工夫が必要である。

3 対象とする事業

(1) 事業の種類

- ・現条例は、環境影響評価法と同様に道路や鉄道を対象としているほか、法では対象としていない工場・事業場、産業廃棄物処理場、高層建築物、開発行為に係る事業なども対象としている。他方、横浜市内での実施が考えにくいダムや水力発電所、地熱発電所などの事業は対象としていないなど、横浜市の地域特性に応じて対象事業を設定している。
- ・環境影響評価制度を導入した昭和 55 年以降、鉄道及び軌道の建設、廃棄物処理施設の建設、高層建築物の建設事業については審査実績が 10 件を超えているが、下水道終末処理場の建設、運動施設・レクリエーション施設等の建設、工場団地の造成、流通業務団地の造成事業については審査実績がない。
- ・条例施行以降の他法令や社会情勢の変化などを踏まえ、審査実績の無い事業については、今後の横浜市域での実施の可能性について十分情報を収集した上で、その必要性や規模要件の妥当性について検討する必要がある。なお、見直しにあたっては、他法令による手続などについても十分配慮し、手続などの重複を避けるため、他の制度に委ねることも検討する必要がある。

- ・平成 21 年 4 月に土壤汚染対策法の一部を改正する法律が公布され、汚染土壤の適正処理の確保を目的に、汚染土壤処理業についての許可制度が新設されることになったことを踏まえ、汚染土壤処理施設については、事業が与える環境への影響の程度について十分情報等を収集し、許認可等の手続との調整を図りながら、対象とすべきかどうかを検討する必要がある。

(2) 事業の規模要件

- ・現条例の対象事業の規模要件については、新たな政策課題や条例施行以降の社会情勢の変化などを踏まえて、特に、以下の事業については、横浜市の地域特性等に配慮しながら検討する必要がある。

① 高層建築物の建設について

- ・高層建築物の建設については、条例施行後 9 件の環境影響評価の実施事例があり、都心部として業務、商業等が高度に集中する市街地で 8 件、その内 5 件がみなとみらい 21 中央地区、1 件は副都心であった。
- ・みなとみらい 21 中央地区では、超高層建築物を誘導するため地区計画で建築物の高さの最高限度が 120 メートル以上としているにもかかわらず、第 1 分類事業の要件である 100 メートルよりも高さを低く抑えて延べ床面積を確保した建物も建設され、街区の高度利用が進まない、緑地などのオープンスペースが十分に確保されないなどの課題がある。
- ・このような状況を踏まえ、周辺環境への配慮や土地利用の基本方針などの観点から、計画的なまちづくりが進められている地区での要件等の見直しを検討する必要がある。

② 電気工作物の建設について

- ・電気工作物の建設のうち、発電の事業については、電気事業法に規定する一般電気事業、卸電気事業、特定電気事業、特定規模電気事業、卸供給の用に供する電気工作物と、事業ごとに要件を規定している。
- ・電気事業制度については、規制緩和による電力の小売自由化などの改革が進められ、電力小売に新規参入する企業が増加しており、特定規模電気事業者（PPS）に電気を供給する事業や、工場が自家発電の余剰分を PPS に売電することも行われている。
- ・このような状況を踏まえ、対象事業の要件については、事業種ではなく規模で規定することが望ましい。

③ 廃棄物処理施設の建設について

- ・ 廃棄物処理施設の建設については、ごみ処理施設、一般廃棄物の最終処分場、産業廃棄物処理施設に区分けされ、ごみ処理施設については処理能力、一般廃棄物最終処分場については埋立面積、産業廃棄物処理施設は、中間処理施設が敷地面積と建築面積、最終処分場は埋立面積が要件となっている。
- ・ 環境へ影響を与える要因から考えると、産業廃棄物の中間処理施設についても、ごみ処理施設と同様に処理能力の観点から要件を検討する必要がある。
- ・ 中間処理施設の事業内容は、汚泥脱水、破砕、焼却等と細分化されており、一律に処理能力で規定することは難しいが、地域環境への影響や市民の関心が大きい施設については、その事業内容が環境に及ぼす影響の程度も考慮して、規模要件を検討する必要がある。
- ・ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の平成 15 年の改正により、産業廃棄物処理施設において、届出により一般廃棄物処理施設の設置も可能となったことを踏まえ、区分けについても見直すべきである。

4 環境影響評価項目及び環境影響配慮項目

- ・ 現条例では、予測評価を行う「環境影響評価項目」の他に、評価の手法が確立されていないが配慮を要する項目、及び地球環境保全の見地から配慮を要する項目として「環境影響配慮項目」を規定している。
- ・ 環境影響評価の前段階の手段として行っている事業調整制度では、開発事業等の計画立案に当たっての環境配慮を示した「横浜市環境管理計画（環境配慮指針編）」に基づき、事業者に対し環境配慮の依頼を行っているが、その中には、環境影響評価には規定されていない項目もある。
- ・ 環境影響評価項目および環境影響配慮項目については、技術的進展や他法令等による規定、社会情勢等の変化を踏まえ、それぞれの位置づけや必要性、新たな項目の設定等について検討を行う必要がある。
- ・ 近年、温室効果ガス排出量の大幅な削減が一層求められるようになり、横浜市においても様々な取組を精力的に進めているところであるため、温室効果ガスについては環境影響評価項目に位置づけるべきである。ただし、温室効果ガスの評価の手法については確立されていない面もあるため、技術面での十分な検討が必要である。

5 その他環境影響評価制度に関する事項

(1) 長期間未着手事業等の取扱い

- ・現条例では、報告書の公告を行った後、事業着手までの間に対象地域の状況に著しい変化があった場合で、環境の保全上必要があると認められるときは、市長は環境影響評価手続の再実施を求めることができると規定されている。しかし、「状況の著しい変化」を判断する基準についての規定はない。
- ・環境の変化については、根拠を明確に規定するのは難しいと考えられるが、時間の経過と密接に関連することから、少なくとも一定期間を経過した事業については手続の再実施について、事業者と協議を行うようにすべきである。
- ・工事着手後についても、一部の施設等が完成しないままに供用を開始している事例や、工事中断のまま長期間を経過している事例などが見られるため、これらについても規定を定め、事業の進捗状況や今後の予定の把握などに努めるとともに、適切な対応を取る必要がある。

(2) 都市計画手続との調整等

- ・条例による制度には、都市計画に定める対象事業に関する特例として、都市計画決定権者が事業者に代わって都市計画の手続と併せて環境影響評価の手続を行うことが規定されている。また、その場合の手続の調整について、準備書の公告と都市計画案の公告、都市計画決定の告示と報告書の公告を併せて行うよう努めるなどの規定がある。
- ・環境影響評価法にも都市計画対象事業に関する特例があり、都市計画の手続との調整については、都市計画案の縦覧と準備書の縦覧を併せて行うこと、さらに、縦覧期間や意見書提出期間を合わせるため、都市計画案の縦覧期間や意見書提出期間を延長することなど、条例よりも綿密な調整が図られている。
- ・都市計画の手続と環境影響評価の手続は、市民への情報の提供と意見の募集という類似の手続があり、双方が密接に関連していることから、併せて行うとされているものである。また、条例制定以降、地方分権の観点から政令市の都市計画決定権が拡大され、都市計画決定の手続について地方公共団体が条例で定めることができることとされた。
- ・このような状況から、条例においても法と同様に、都市計画手続との綿密な調整を図ることが重要である。

(3) 手続上の事業者に代わって事業を行う者の位置づけ

- ・都市計画特例の場合以外にも、資産の流動化に関する法律に基づく特定目的会社のよ
うに、事業の実施に関する業務や施設が供用した後の管理等を、実際には行わない者
が、手続上の事業者として手続を行うケースが増えている。
- ・環境影響評価手続における事業者が、直接、事業を行わないことが想定される場合に
は、事業実施に当たっての保全措置や事後調査についての担保性を高めるため、実際
の業務を行う者や供用後の管理等を行う者の位置づけを明確にすることが望ましい。

(4) 図書等の電子化

- ・条例施行後の大きな社会変化としてインターネット利用の急速な進展が挙げられる。
横浜市は市民サービスの向上及び行政運営の簡素効率化を実現するため「電子市役所
推進計画」を策定し、IT（情報通信技術）を活用した様々な取組を行っており、環境
影響評価についても独自に Web ページを設け、方法書や準備書の概要、図書や審査書
等の縦覧開始のお知らせ、審査会の開催状況について情報提供を随時行っている。
- ・図書には企業機密に関連する事項や、安全保障上問題となる情報が含まれている場合
もあり、不正流用を危惧する声もあるが、縦覧場所に行かなければ図書が見られない、
縦覧時間が限られているため不便であるといった問題もあり、公開性を高める観点か
らは電子公開の推進の検討が必要である。
- ・図書については情報量が膨大で、専門的で理解しづらいといった問題もあり、市民が
読みやすく、理解しやすい図書を作成する工夫が必要である。

第3章 環境影響評価法等との関係

- ・法対象事業の方法書や準備書に関して、横浜市では、条例に基づいて市民や専門家の意見を反映して市長意見を形成し、神奈川県知事に提出している。しかし、神奈川県知事が事業者提出する意見の中に市長意見が十分に反映されない場合がある、法によって手続の期限が定められ審査期間が制約される、などの課題がある。
- ・法対象事業は主に国や地方公共団体などが行う大規模な事業であり、市民の関心も高いことから、市長意見の形成に当たって十分に審査を行い、その結果が確実に事業に反映されることが望ましい。このような法制度上の課題については、同じ立場にある政令指定都市が連携して取り組むことが有効である。
- ・現在行われている環境影響評価法の見直しの中では、方法書説明会や事後調査手続の導入、市町村長の意見の取扱いなど様々な議論が行われている。市民にわかりやすい環境影響評価制度であるためには、法対象事業と条例対象事業の手続等は、ある程度整合が図られていることが望ましいこと、また、法対象事業に関して条例で定めている手続もあることから、法改正の動向に留意する必要がある。
- ・一方、神奈川県環境影響評価条例には、市町村の環境影響評価条例との関係に関する規定があることから、必要に応じて神奈川県との調整を図る必要がある。