

## 1. 背景と目的

平成25年4月から改正環境影響評価法（平成23年4月27日法律第27号）が完全施行され、その改正事項のひとつとして一定規模以上の事業における「計画段階配慮事項についての検討（以下、配慮書段階の検討という）」が義務付けられる。

環境影響評価法に基づく道路事業の環境影響評価（以下、道路アセスという）の実施を支援するため、国土技術政策総合研究所及び独立行政法人土木研究所（旧建設省土木研究所）は「道路環境影響評価の技術手法」の改定を重ねてきており、今般の「配慮書段階の検討」の制度化等についても、技術手法の追加と改定（国総研資料第714号、独法土研資料第4254号）を行ったところである。

「配慮書段階の検討」が制度化された背景には、環境影響評価に対する社会情勢として、以下のような経緯と事業の構想段階からの環境配慮への関心の高まりが挙げられる。

- (1) 環境影響評価については、平成9年の環境影響評価法の成立時及びそれ以前から、事業のより早い段階からの配慮の実施等が「戦略的環境影響評価」として提唱・要請されてきたこと。
- (2) それらの要請を受けて、環境基本計画や生物多様性国家戦略等に「戦略的環境影響評価」の導入・推進に向けた内容が盛り込まれたこと。
- (3) そして、平成22年2月に中央環境審議会から、環境影響評価法における早期段階からの環境配慮の法制化に関する答申が出されたこと。

これらについては、次頁からより具体的に紹介するが、早期段階からの環境配慮は(2)のように、動物、植物及び生態系をはじめとする自然環境の保全の観点から導入が検討されてきた面があると言える。

本資料は、これらの背景を踏まえて、「配慮書段階の検討」における計画段階配慮事項（EIA（従来からの方法書以降の手続きに係る環境影響評価）の「項目」に相当する環境要素・環境要因）に選定される場合が多いと見込まれる動物、植物及び生態系に関して、「道路環境影響評価の技術手法」の第1章 計画段階配慮事項を使用する際の参考となるべく、以下の2点を目的として作成したものである。

- ①道路事業の配慮書段階における動物、植物及び生態系の検討の観点の整理（この段階で検討すべき事項の明確化）
- ②道路事業の配慮書段階における動物、植物及び生態系の効果的かつ効率的な調査、予測及び評価の手法の例示

ここからは、上記の(1)～(3)の経緯について具体的に紹介する。なお、道路事業における、これまでの環境影響評価の実績や事業の構想段階における計画策定プロセスについても理解することが重要であることから、以下についても合わせて述べる。

- (4) 道路事業における環境影響評価の実績
- (5) 公共事業の構想段階における計画策定プロセスの取り組み（構想段階P Iの進展）

### (1) 環境影響評価制度の経緯と戦略的環境影響評価の提唱

環境影響評価は昭和44年(1969年)に、世界で初めてアメリカで国家環境政策法(NEPA)により制度化され、その後、世界各地で制度化が進められてきた。我が国においては、昭和47年の「各種公共事業に係る環境保全対策について」の閣議了解を皮切りに取り組みが始まり、昭和56年には中央公害対策審議会の答申を受けて、旧「環境影響評価法案」(旧法案)が国会に提出されたが、昭和58年の衆議院の解散に伴って廃案となった。このため、当面の実効ある行政措置を講ずるべく、旧法案をベースとして、昭和59年に「環境影響評価の実施について」が閣議決定(閣議決定要綱)され、政府として統一的なルールに基づく環境影響評価(閣議アセス)を実施することとなった。

その後、平成5年に施行された環境基本法では、環境影響評価の推進の規定(第20条)が盛り込まれた。また、平成6年に策定された環境基本計画においては、環境影響評価の法制化も含めて見直しを行うこととされた。これらを踏まえ、平成9年2月に中央環境審議会から環境影響評価の法制化に向けた答申が出され、平成9年3月に「環境影響評価法案」が国会へ提出された。同法案は国会審議を経て同年6月に公布され、平成11年(1999年)6月から完全施行(法アセス、EIA)された。(以上、表1-1)

法制化された環境影響評価は、閣議アセスと同様に、事業を実施する前の段階(都市計画事業については都市計画手続きの同時実施することが可能)に実施するものとされた。手続きは「第二種事業の判定(スクリーニング)」「方法書手続(スコーピング)」「準備書手続」「評価書手続」「環境影響評価結果の事業への反映」といった流れで進められ、対象事業の拡大や評価項目の拡充など閣議アセスと比較して内容の充実等が図られている。道路事業においては、高速道路、延長7.5km以上の国道の改築事業等が法アセスの対象である。

上位計画や政策の決定における環境配慮の仕組みである戦略的環境影響評価(SEA)は、事業実施段階でのアセスでは実行可能な環境保全措置が限定されており、有効な案の検討が行えない等の指摘により、欧州等の海外から提唱されてきた概念である。この考え方は、我が国の閣議アセスや法アセスの検討時においても取り上げられ、環境影響評価法の成立においては、国会審議の際の衆参両院の附帯決議において、SEAの制度化に向けた検討を行うことが盛り込まれていた。

表 1-1 日本における環境影響評価制度の経緯

年月	環境影響評価制度に関する状況
昭和47年	「各種公共事業に係る環境保全対策について」閣議了解
昭和58年	旧「環境影響評価法案」が国会にて廃案
昭和59年	「環境影響評価の実施について」閣議決定→閣議アセスが始まる
平成5年11月	環境基本法 施行(環境影響評価の法制化を含めた見直しを規定)
平成9年6月	環境影響評価法 公布
平成11年6月	環境影響評価法 完全施行→法アセスが始まる
平成23年4月	改正環境影響評価法 公布(配慮書手続きの追加等の改正)
平成25年4月	改正環境影響評価法 完全施行

## (2) 環境基本計画や生物多様性国家戦略等における位置付け

その後、SEAについては、欧州各国等においてその推進が図られてきたことを踏まえて、平成18年に策定された第3次環境基本計画では、我が国における計画の特性や計画決定プロセス等の実態に即したSEAに関する共通的なガイドラインの作成を図ることとされた。これを受けて、平成19年に環境省において、上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階を対象としたSEAの共通的な手続き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。

また、平成19年に策定された第3次生物多様性国家戦略において、生物多様性の保全と持続可能な利用を実現するための施策として、SEAの導入を含む環境影響評価の充実等が掲げられた。さらに、平成20年に与野党の議員立法により制定された生物多様性基本法の中で、事業計画の立案の段階等での生物の多様性に係る環境影響評価の推進が規定(第25条)された。これは、精神的な規定ではあるが、事業計画の立案の段階からの生物の多様性に係る環境影響評価が初めて法律に位置付けられたものである。

このように、SEAは生物多様性をはじめとする自然環境の保全の面を中心に検討が進められ、徐々に法律や国の重要な戦略等に位置付けられてきた経緯がある。

## (3) 中央環境審議会の答申と環境影響評価法の改正

平成11年6月に完全施行された環境影響評価法では、附則第7条において、施行後10年を経過した場合における施行状況の検討等が規定されていた。また、平成18年の第3次環境基本計画においては、環境影響評価法の見直しを含めた必要な措置を講ずる旨が重点的取組事項として記載されていた。これらを受けて、平成20年6月から環境省において、環境影響評価法の見直しの議論が開始された。

様々な論点が検討された中、SEAについては、当初、パブリック・インボルブメント(P I)の実績を重ねながら検討を進めるとされたが、検討が進むにつれて、まず、公共事業における制度化が議論され、最終的には民間事業を含めた制度化が中央環境審議会から答申(平成22年2月)された。その内容は公共事業のP Iの取り組み実績や民間事業への導入も考慮して、柔軟性の高い制度とすることとされた。この答申を受けて、「配慮書段階の検討」をはじめとする改正事項が盛り込まれた改正法案が国会に提出され、平成23年(2011年)4月22日に成立、同27日に公布された。(図1-1)

### 中央環境審議会の答申 (H22. 2)

- I) 対象 従来からの第1種事業
- II) 調査・予測の手法 原則、既存資料による
- III) 複数案の設定  
事業や地域特性に応じて、適切な要素(位置・規模、施設の配置・構造等)で設定する
- IV) 評価の範囲  
環境面のみ  
(事業計画は、社会・経済面を含めて総合的に評価)
- V) 住民、関係機関の関与  
住民や地方公共団体が柔軟に関わる制度とする  
環境省は環境面の意見を客観的に述べる制度とする
- VI) 評価結果のその後の活用(ティアリング)  
E I A(従来アセス)の項目選定・調査等に活用する

### 改正アセス法で規定された制度 (H23. 4)

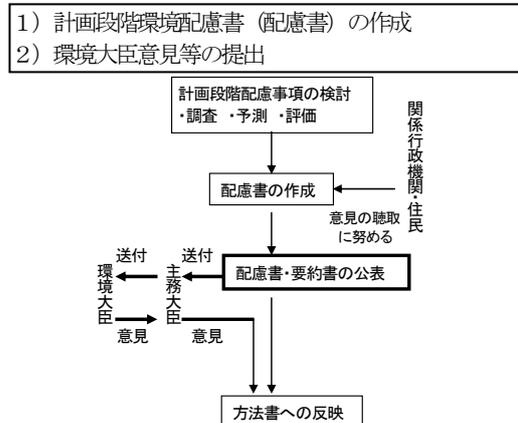


図 1-1 中央環境審議会答申とアセス法の改正

#### (4) 道路事業における環境影響評価の実績

これまでの道路事業における環境影響評価は、事業の実施にあたっての環境配慮の取り組みとして、概略ルートを決定の後、事業費を予算化する前の段階（都市計画事業においては、都市計画手続きと同時）で実施してきた（図1-2）。法アセスの対象となる道路事業は、高速道路、延長7.5 km以上の国道の改築事業等である。

昭和61年から平成11年までの閣議決定要綱に基づく環境影響評価の実施件数は全事業種の合計で472件であり、そのうちの約7割にあたる323件を道路事業が占めている。<sup>1)</sup>

平成11年の環境影響評価法の施行以降、平成24年3月末時点で、法アセス手続きを完了した案件は全事業種の合計で142件（このうち、手続きの当初から法アセス手続きが行われた案件は97件）であり、そのうちの約4割にあたる56件（同35件）を道路事業が占めている。道路事業に次いで件数が多いのは発電所事業である。<sup>2)</sup>

公共事業関係費が平成10年頃をピークに減少傾向にある中で、近年は法アセスの実施件数もこれに概ね符合した形で減少傾向にあるが、道路事業においては、多くの環境影響評価を実施し、実績を重ねてきている。

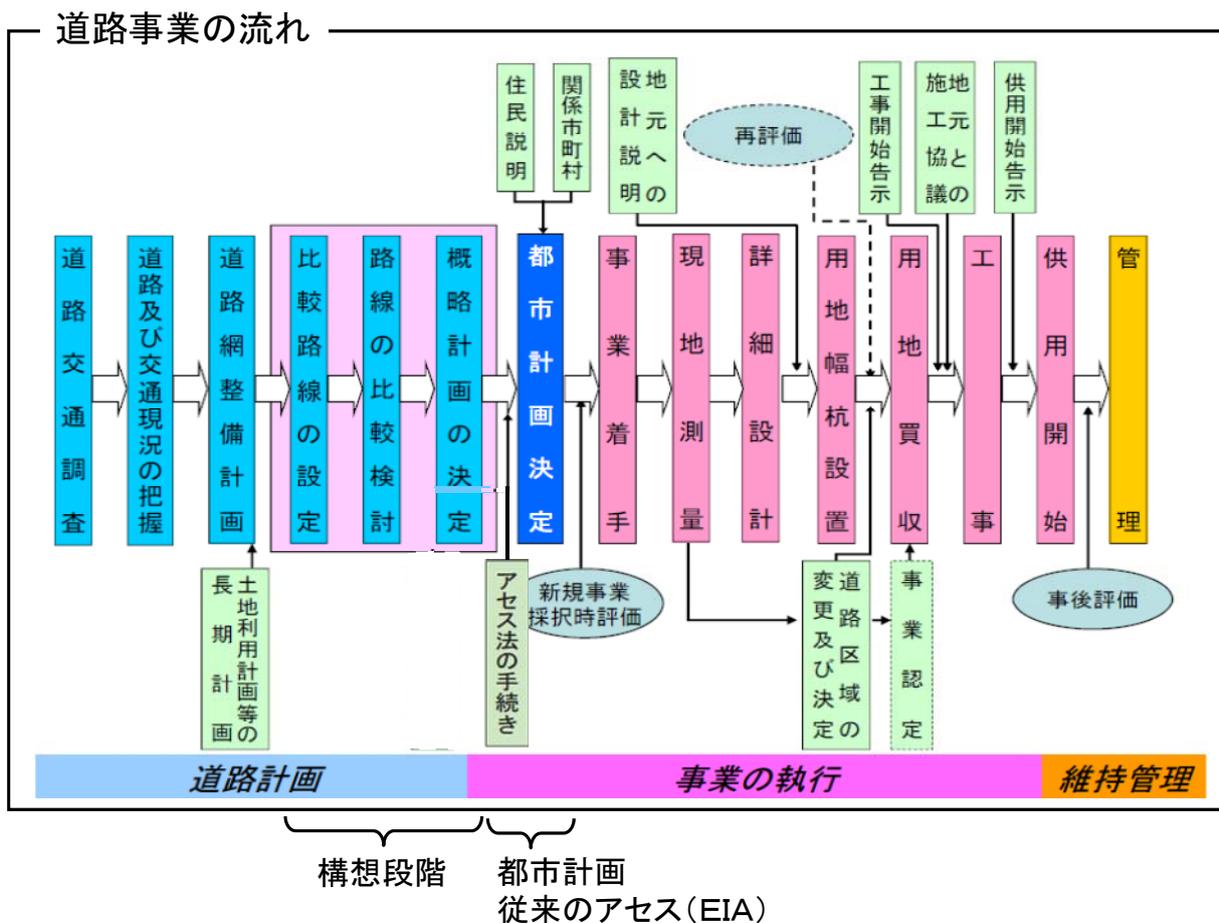


図1-2 道路事業の流れ<sup>3)</sup>と従来の環境影響評価の実施時期

(5) 公共事業の構想段階における計画策定プロセスの取り組み（構想段階P Iの進展）

今般改正された環境影響評価法において、事業の位置・規模等を検討する段階における「配慮書段階の検討」が制度化されたが、道路事業をはじめとする公共事業においては、この段階から住民等が意見を表明できる場を設け、事業計画に反映させるパブリック・インボルブメント（P I）の手法を取り入れた取り組みを推進・進展させてきた。この背景には、道路事業を始めとする公共事業では、事業内容が決定した後に、地域住民から環境悪化への懸念等の強い反対を受け、事業の進捗が滞る例がしばしばあり、事業の構想段階から地域住民等の理解を得ることが、事業を円滑に推進する上で重要であることが認識されたことが挙げられる。

国土交通省においては、道路事業の構想段階P Iに関して、「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン（平成14年8月）」、「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン（平成17年9月）」が策定され、他の事業種でも同様の構想段階P Iに関するガイドラインが策定された。各事業においては、ガイドラインの趣旨に沿いながら、地域の実情に合わせた様々な工夫を積み重ねながら構想段階P Iが実施されている。

その後、各事業における構想段階P Iの実績や先述の(2)で取り上げたSEAガイドライン等の動きを受け、国土交通省においては、公共事業全般の構想段階P Iについて、「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン（平成20年4月）」を策定した。このガイドラインでは、以下の点を明示すると共に、SEAはこのうちの環境面の検討を指しているものであり、SEAの内容を含むものとしてとりまとめられている。

- ・計画策定プロセスの3要素（計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討）での基本的考え方
- ・住民、学識者、関係行政機関等の関わり方
- ・社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に計画を検討し決定すること

このガイドラインに基づいて実施された構想段階P Iは、環境省のSEA導入ガイドラインを満たすものとしても見なされ、構想段階P IとSEAは観点が異なる取り組みでありながら、事実上一体的に運用するものとして考えられるようになったと言える。

表 1-2 環境影響評価法の改正までの環境省と国土交通省の動き

環境省の動き	国土交通省（道路事業）の動き
平成11年 環境影響評価法 施行 附則：「10年後見直し」附帯決議「SEAを検討」	平成14年 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン 平成17年 構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン
平成18年 第3次環境基本計画 「SEAのガイドラインを検討」	(構想段階P I事例の積み重ね)
平成19年 SEA導入ガイドライン " 第3次生物多様性国家戦略 「SEAの導入を検討」	
平成20年 生物多様性基本法 「事業計画の立案の段階からのアセスを推進」 " 環境影響評価法施行後10年の見直し検討開始	平成20年 公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン（SEAを含むもの）
平成22年 中環審答申「早期段階での環境配慮を法制化」 " 環境影響評価法改正案 閣議決定	(実質的に一体として運用)
平成23年 改正環境影響評価法 公布	
平成25年 改正環境影響評価法 完全施行	

## <主な用語について>

### <制度等>

#### ①配慮書段階の検討（計画段階配慮事項についての検討）

環境影響評価法第三条の二に「計画段階配慮事項についての検討」として規定された、事業の位置・規模等の検討の段階（構想段階）にあたって実施する環境面の検討のことを指す。道路事業の構想段階とは、概略ルート・構造を検討する段階に該当する。

本資料では、構想段階における「計画段階配慮事項についての検討」のことを「配慮書段階の検討」と呼称する。

#### ②E I A

Environmental Impact Assessment の略記であり、従来の環境影響評価法等で実施している方法書以降の一連の手続き（方法書、準備書、評価書）に係る環境影響評価を指す用語として用いる。

#### ③ティアリング

「配慮書段階の検討」の結果をE I Aの項目選定や調査・予測等に反映・活用することを指す用語として用いられている。

#### ④構想段階P I

パブリック・インボルブメント（Public Involvement）は、住民等が意見を表明できる場を設け、事業計画に反映させる手法である。構想段階P Iは、道路事業をはじめとする公共事業の構想段階において進めているP Iの取り組みである。

### <動物、植物及び生態系>

#### ⑤重要な種・群落

計画段階配慮事項「動物」「植物」における検討対象の一つ。学術上又は希少性等の観点から重要なものをいう。例えば、天然記念物やレッドデータブック等に記載されている動物種、植物種及び群落が該当する。また、地域の象徴であるなど住民等の関心が高い動物種、植物種及び群落も含める必要がある。

#### ⑥重要な種・群落等

計画段階配慮事項「動物」「植物」において、「重要な種・群落」の他に、鳥類の集団繁殖地や集団飛来地などの注目すべき生息地の地理的な位置を含めて重要な自然環境を略記したもの。

#### ⑦重要な種又は種群

計画段階配慮事項「動物」「植物」において、「重要な種・群落」を生態特性が類似している種を便宜上束ねて「種群」として扱う場合を想定したもの。

⑧生息環境、生育環境（生息・生育環境）

個別の動植物種の生息又は生育に係る全ての外的環境条件のこと。

地形、地表水、地下水、地質、土壌等の無機的环境と他の生物から成り立つ生物的環境で構成される。

これらの条件が整っている環境が、動植物の生息・生育可能性（生息・生育ポテンシャル）が高い場所となる。

⑨検討対象

本資料では、配慮書段階において配慮の対象とする「重要な自然環境」のことを「検討対象」と総称する。調査によって抽出し、重大な影響を予測・評価する対象である。