

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

# 目次

## 【提言書】

1. 提言
2. 提言理由（背景）
3. 見直しにおけるポイント

## 【別添（提言詳細）】

1. 提言（再掲）
2. 本提言に至る背景
  - [1] 再生可能エネルギー普及の必要性
  - [2] 再生可能エネルギー普及に伴う課題
  - [3] 要となるアセスメント制度
  - [4] 表面化する問題  
(アセスメント制度の改善余地)
3. 環境アセスメントの課題
  - [1] アセス法の対象事業に見られる課題
  - [2] その他課題
4. 早期見直しの必要性
5. 最後に
6. 謝辞
7. 参考文献

# 提言書

## 【提言書】

### [1. 提言]

「再生可能エネルギーの長期にわたる普及拡大を確たるものとするため、国は、環境影響評価法（アセス法）について、その改善を図るための包括的な議論を、早期に開始すること」

### [2. 提言理由（背景）]

脱炭素社会の早期実現が求められるなかで、再生可能エネルギーの普及拡大が喫緊の課題となっている。他方、2030年目標の合意を目指すCBD COP15に向け生物多様性への関心が高まるなかでは、開発による環境負荷を十分に低減して、開発に対する地域社会の受容性を高めることで、中長期的にわたりさらに多くの開発を確実に進めていくことができる。

しかし、昨今は環境負荷が高い場所での開発や、それに伴うトラブルが生じる状況にあり、開発における環境配慮の役割を担う「環境影響評価制度（アセスメント制度）」が、現状に充分に対応できていないことを表している。

こうしたなかで現在（2月1日現在）、環境省ではアセスメント制度の見直しの検討会が設置され議論が開始されている。しかしその論点は、内閣府の規制改革タスクフォースの要請を受けた「規模要件緩和」と「調査期間短縮」が中心であり、検討範囲が限定的である（※1）。

環境配慮の側面からも必要な強化を合わせて進めていくことが出来るよう、十分に時間をとり環境影響評価法の見直しを包括的に進めるべきである。

制度に課題を抱えたままでは、現状比の数倍にも及ぶ今後の急増する開発には対応ができず、ゆくゆくは再生可能エネルギーの導入にも支障をきたすことが考えられる。

政府が「2050年脱炭素社会」を宣言し、開発がまさに本格化するいまこそ、環境影響評価法の見直しを図るための包括的な検討を開始する必要がある。

### [3. 見直しにおけるポイント]

現状の環境影響評価法では、その附則第10条において、前回の法改正から10年を以て法制度の見直しを図ることが明記されており、次回は2023年頃が中央環境審議会における見直し時期と見越されている。しかしながら、開発が急増していく一方で、社会・環境面でのトラブルが生じつつあるなかでは、その時期を待つことなく、即時検討を開始する必要がある。

検討は、所轄官庁である環境省が検討会を設置し、環境アセスメントに係る学識者や環境分野の学識者にくわえ、今後特に多くの開発が見込まれる再生可能エネルギー分野の実務者（事業者）を交えて、省庁横断で議論をすることが必要である。

また、見直しの検討においては、現行の環境アセスメント制度下において、社会・自然環境への適切な配慮のもと開発を進めていく上で、特に課題となる以下6点を踏まえて、環境影響評価法での対応とするか否かも含め、十分な検討を行う必要がある。

- [1] 累積的影響を含む影響評価が十分行われていない点
- [2] 重大影響が懸念される事業への環境大臣権限が限定されている点
- [3] 代償措置が十分に行われていない点
- [4] 広域計画レベルでの戦略的アセスメントが行われていない点
- [5] 地域との合意形成が不十分な点
- [6] アセスメント図書の公開が限定されている点

今後は、切迫する気候変動への対応のため、開発促進に向けて更なる規制緩和が進められていくことが予想される。その際に、問題が生じて事後的に急ピッチで対応を検討することが無いように、事前に本制度の見直し検討を包括的に進めるべきである。

以上

別添（提言詳細）

## 【別添（提言詳細）】

### 【1. 提言（再掲）】

“再生可能エネルギーの長期にわたる普及拡大を確たるものとするため、国は、環境影響評価法（アセス法）について、その制度の改善を図るための包括的な議論を、早期に開始すること（※）“

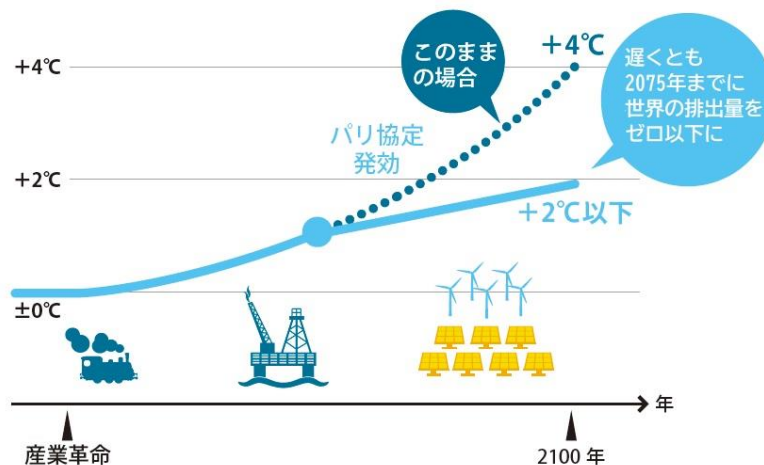
（※）環境影響評価法 附則第10条に規定される、改定後10年を経て実施することが規定されている法律の施行状況の見直し・改善の検討のこと

### 【2. 本提言に至る背景】

#### 【1】再生可能エネルギー普及の必要性

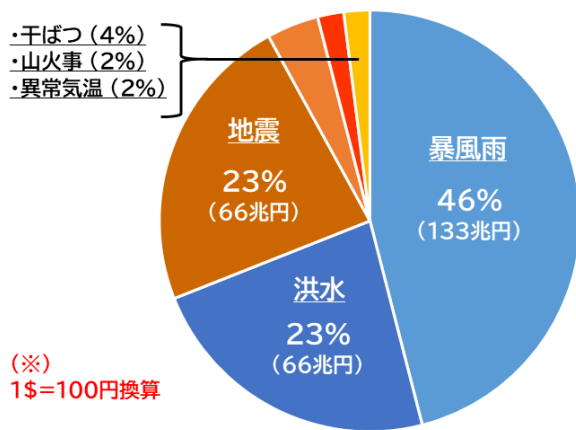
##### （1. 気候変動問題の深刻化）

2015年、フランスのパリで開かれた気候変動枠組条約（UNFCCC）の締約国会合（COP21）において、世界ではじめて、全ての国が削減目標を持つことを定めた国際条約である「パリ協定」が採択されました。今世紀末までの気温上昇を、産業革命前にくらべ2℃未満に抑えることを目標（さらに1.5℃を努力目標とする）としたこのルール背景には、深刻化する気候変動問題があります。



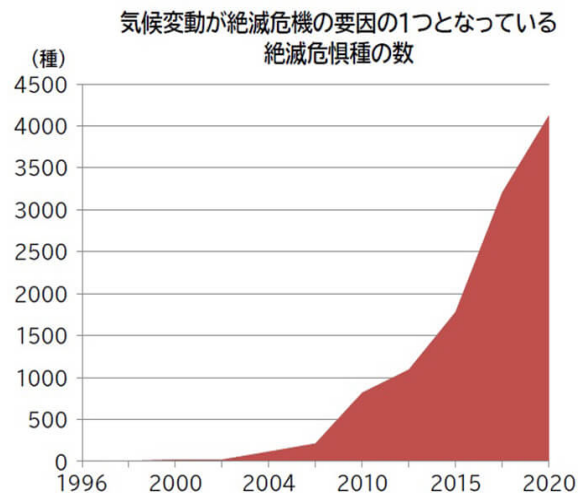
IPCC が 2018 年に出した報告書（1.5℃特別報告書）では、すでに気温上昇は約 1℃に達しており、このまま対策を充分に行わない場合には、2030 年～2052 年には 1.5℃に達すると指摘されています。最悪の場合には、今世紀末には現在より 4℃以上の気温上昇が想定されています（IPCC AR5）。

その影響は甚大で広範囲に及び、例えば、気象パターンが変わることで、世界各地で熱波や豪雨による洪水が発生するだけでなく、これにともなう食料生産への影響、それに拠る飢餓や安全保障など幅広い影響が懸念されています。自然環境への影響も例外ではなく、4℃程度の上昇となる場合には、種の半数近くが絶滅の危機に晒されるとの研究もあり、2℃の気温上昇ではサンゴ礁のほとんどが消失すると言われています。当然、自然資本を原資に活動をする社会経済への影響も避けられず、早期の対策を講じることが極めて重要です。



(図1) 自然災害による経済損失 1998-2017

(出典：Economic Losses, Poverty & Disaster (UNISDR)を元に作図)



(図2) 気候変動が一因の絶滅危惧種の数

(出典：IUCN RED LIST を元に WWF で集計・作図)

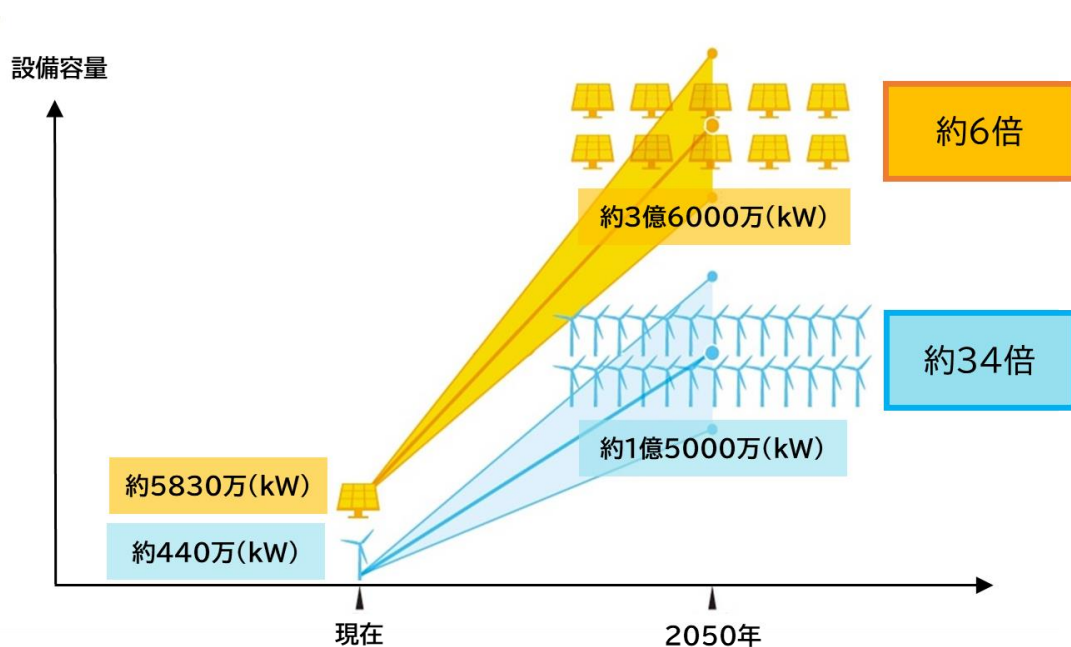
## (2. 再生可能エネルギーとその必要量)

気候変動問題の主要因である CO2 は、主に化石燃料を燃焼して熱や電気を利用する過程で発生するエネルギー起源によるものです。そのため気候変動



対策では、エネルギー源を CO2 の発生しない電源に変えていく、すなわち再生可能エネルギーを増やしていくことが極めて重要となります。

気候変動対策に積極的な EU 諸国などでは、再生可能エネルギーの導入量が多く、ドイツではすでに電力の約 4 割、デンマークでは約 8 割、ノルウェーに至ってはほぼ全てが再生可能エネルギーからの供給となっています（日本は約 2 割弱）（※2）。我が国においても、気候変動対策として 2050 年までに脱炭素社会を実現することを宣言しており、今後はさらに再生可能エネルギーの導入が求められます。



（図3）WWF ジャパンの 2050 年シナリオによる将来予測

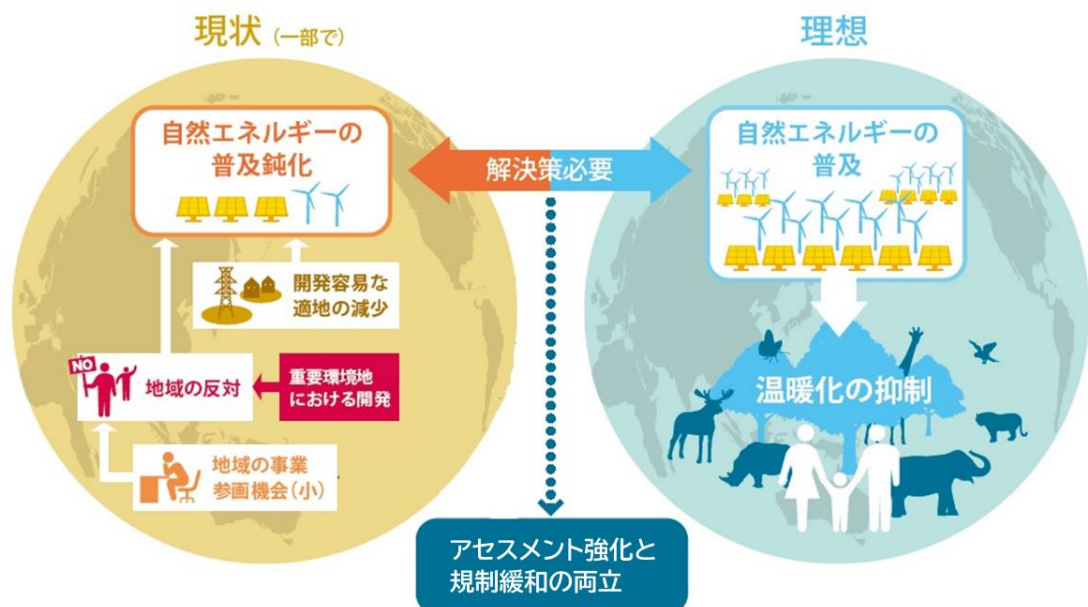
その必要な導入量については、WWF ジャパンが試算をしています（※3）。主力となるのは太陽光と風力であり、それぞれ、太陽光発電＝約 3 億 6000 万 kW、風力＝約 1 億 5000 万 kW に及ぶことが分かっています。これらは、今すでにある技術を最大限活用し、大規模な省エネ施策を実現した上で、なお残存する電力需要を賄うために必要となる再生可能エネルギーの設備量を求めたものです。したがって、省エネが進まない場合には、さらに多くの導入量が必要となります。なお現在の国内の導入済み設備容量は、太陽光で約 5830

万 kW、風力で約 435 万 kW となっており（2020 年 9 月末時点）（※4）、現状に  
くらべ 2050 年に必要な設備規模は、概ね太陽光で約 6 倍、風力で約 34 倍に  
及びます。そのため、2050 年までの限られた時間のなかでは、早期に導入を  
加速していく必要があります。

## 〔2〕再生可能エネルギー普及に伴う課題

再生可能エネルギーの大量導入が喫緊の課題となる一方で、導入にあつ  
ての普及課題も存在します。主力となる太陽光や風力に関しては、設備規模  
が大きくなることも多く、開発にともない林野など自然環境を改変するこ  
とが少なくありません。そのため、少なからず環境負荷が生じることになりま  
す。仮に1つ1つの事業開発の影響が小さくとも、脱炭素社会に向けては必  
要となる再生可能エネルギーの導入量が多いことから、累積的な影響が大き  
くなると考えられます。

昨今、生物多様性の重要性への認識も広がり、さらなる自然環境の保全が  
求められるなかで、環境への負担が過度になれば、開発に対する抵抗感が醸  
成され、設備導入への社会受容性が低下してしまうことが懸念されます。そ  
うなれば、脱炭素社会に向けたさらなる開発は難しくなってしまいます。



本来であれば、開発を行わず、環境負荷を生じさせないことも考えられますが、再生可能エネルギーの導入は“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ます。そのため、開発をしないという選択ができない難しさがあります。環境負荷を下げるために開発の歩みを緩めれば気候変動問題が深刻化し、逆に、適切な環境配慮なく開発を無造作に進めてしまえば自然環境を毀損してしまうという、シーソーのような状況にあります。

そのため、中長期にわたり再生可能エネルギーを普及させるためにも、適切な環境配慮のなされた開発が必要となります。つまり “いかに開発と保全のバランスをとるか” が極めて重要になります。

### [3] 要となるアセスメント制度

この開発と保全のバランスをとる「鍵」となるのが、環境影響評価制度（アセスメント制度）です。アセスメント制度は、事業に際して、開発が及ぼす周辺環境への社会・環境面での影響を調査・予測し、その影響を踏まえて事業実施の可否を、“開発事業者自らが評価する”制度です。

事業規模に応じて、大型事業は、国が法律で定める環境影響評価法により、中型事業は、都道府県や市町村など自治体が条例で定める環境影響評価条例に準じて評価が行われます。

大型事業を対象とした影響評価については、もともと閣議決定により実施ルールを定めた「閣議アセス」として1984年から開始され、1997年には「環境影響評価法」として法制化されて以降、今日まで、事業ごとに環境影響評価が実施されてきました。

法制化した当初は、制度の課題も多くありました。事業内容がある程度固まった段階で環境影響の評価が行われていたため、大きな開発影響が予測されても、影響を避けるような事業変更が難しいといった課題や、環境大臣が意見を述べる機会も限定されており、対象となる事業種も現在より少ないものでした。しかし、度重なる議論を経て法改正が行われてきたことで、アセ

アセスメント制度は大きく改善されてきました。現在では、国の環境影響評価法では、太陽光や風力などの再生可能エネルギーも対象となり、影響評価にとりくむタイミングも事業の早期計画段階となっています。また、事業者と住民など地域関係者とのコミュニケーションをとる機会についても以前より増えています。

国内法において法的拘束力を有する形で、開発における自然環境への配慮を主に規定した法律は、この環境影響評価法ただ一つであり、したがって、この環境影響評価法こそが、“開発と保全のバランスをとる「要」”です。

#### [4] 表面化する問題（アセスメント制度の改善余地）

アセスメント制度（国の環境影響評価法+自治体の環境影響評価条例）が機能を果たすことで、適切な環境配慮をともなった計画となり、住民などの地域関係者からの懸念なく開発事業が進められるべきです。

しかしながら、実際には、環境負荷が高い場所で事業が進められるケースや、住民との間で紛争が生じている事例が少なからず発生しています。

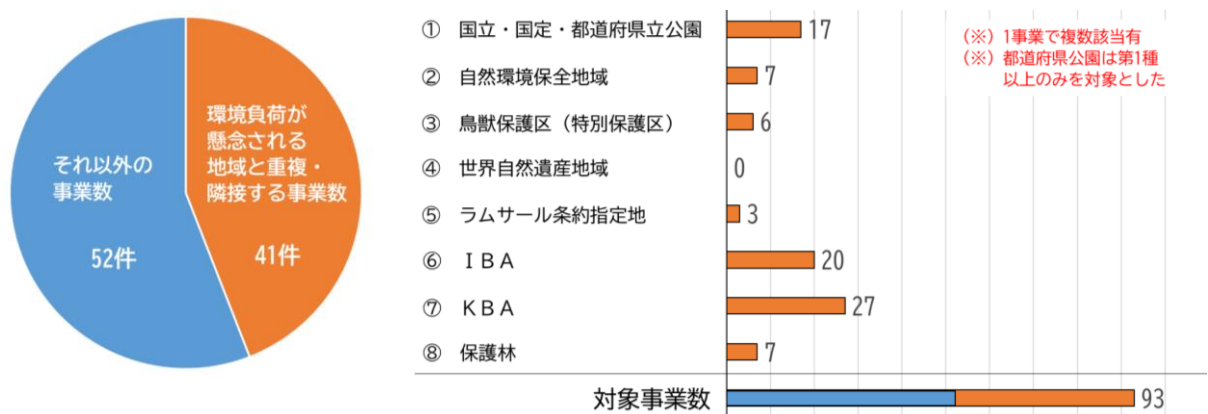


図4： 北日本における陸上風力（事業初期段階）の立地状況

（環境影響情報支援ネットで確認のとれた93事業についてEADASを活用しWWFで確認）（※5）

これは、国の環境影響評価法の対象となる大型事業ばかり、自治体の環境影響評価条例における中型事業についても同様です。

例えば、2013年から国の環境影響評価法の対象となった風力発電事業について見ると、紛争などが発生した事業は、全体の約2割強に及ぶことが分かっており、開発にともない事業者と地域関係者の間で、必ずしも十分な合意形成に至っていないと推察されます(※6)。また、その背景をみると、自然環境への懸念が小さくないことが分かります。さらに昨今の国の環境影響評価の対象事業に対する環境大臣意見を見ても、少なくない事業で事業計画の見直しに言及があります(図5参照)。こうしたことから、環境負荷低減に十分な配慮をもたない事業計画が、一部で行われる状況にあります。

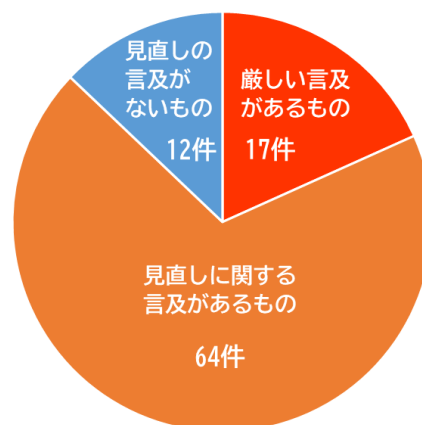


図5： 北日本における陸上風力（初期段階事業）に対する環境大臣意見

（環境影響情報支援ネットで確認がとれた93事業を対象にWWFで確認）(※7)

太陽光発電については、大型事業が国の評価対象となっただけからまだ日が浅く、法対象事業における紛争の実態は不明ではあるものの、自治体の環境影響評価条例（条例アセスメント）の該当になるような中型規模の事業では、多くの紛争事例が報告されています(※8)。

なお、条例にも該当しない小型事業については、環境配慮について義務化されたルールは、実質、存在していません（※9）。また、トラブルが生じている事業は、必ずしも大型の事業とは限らないことが分かっているため、そもそもアセスメント制度の事業対象の範囲（規模要件）を、小型にまで広げるべきか否かという点についても、改めて検討が必要です（※10）。

これまでの開発は、再生可能エネルギーの導入がまだ少ない段階におけるものであり、環境負荷が少ない場所を選択する余地も十分にあったと考えられます。しかしながら、今後さらに開発が進んでいけば、立地の選択肢は限られていきます。さらなる再生可能エネルギーの導入には、より環境負荷が高い場所での検討も視野に含められていくと考えられます。

このようなことから、改善が重ねられてきたアセスメント制度（環境影響評価法+環境影響評価条例）ではあるものの、さらなる改善が必要です。とりわけ、今後、立地環境が厳しくなる中では、土地確保の観点から中小事業に比べ、より大きな占有面積が必要な大型事業において、環境負荷の高い場所で事業が行なわれる可能性があります。そのため、大型事業を対象とする国の環境影響評価法の改善が特に重要です。また、上位法として法的効力を有し、かつ全ての地域の開発に関係するという点においても、環境影響評価法の改善の余地を探ることは、アセスメント制度をより良くする上で重要です。

### [3. 環境アセスメントの課題]

以降では、本提言に際して、ヒアリングへの御協力を頂いた多くの学識者・実務者など有識者の意見を踏まえて、社会・自然環境への適切な配慮のもと開発を進めていく上で、WWF ジャパンが想定する環境アセスメント制度下の課題について述べます。

#### [1] アセス法の対象事業に見られる課題

環境アセスメント制度の範囲は広く、法対象か条例対象かはもちろん、事業分野も多岐に及ぶため（高層ビル～鉄道～道路～発電所等々）、そのすべてを踏まえて、制度上の改善点を言及することは容易ではありません。

そのため、ここでは特に環境影響評価法（アセス法）に焦点をあて、さらにその対象事業のなかでも、現在（2021年1月時点）とりわけアセスメント審査件数の大多数を占める風力発電事業を念頭に、課題を検討しました（※）

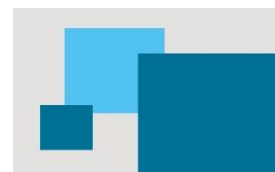
（※11）。

（※）ただし、これらの課題については、法対象の風力発電事業に限るものではなく、条例対象や他の再生可能エネルギー事業においても類似の課題があるものと考えられます。

以下に、環境影響評価法のプロセス下で発生している（発生し得る）各種課題のうち、特に重要な6つの課題を示します。

- [1] 累積的影響を含む影響評価が十分行われていない点
- [2] 重大影響が懸念される事業への環境大臣権限が限定されている点
- [3] 代償措置が十分に行われていない点
- [4] 広域計画レベルでの戦略的アセスメントが行われていない点
- [5] 地域との合意形成が不十分な点
- [6] アセスメント図書の公開が限定されている点

《課題1》 影響評価の十全性に関して  
(累積的影響を含む影響評価が十分に  
行われていない点)



環境アセスメントでは、事業者は、周辺の社会・自然環境に与える開発の影響について、①調査、②影響予測、③評価の順で検討を進めていきます。このプロセスのうち、③評価について、現状のアセスメントでは正しくその影響が評価されていないケースがあります。

その1つが、累積的影響についての評価が十分に行われていない点です。風力発電事業においては、特に北海道や青森をはじめ、いくつかの地域で開発事業が集中している状況にあり、複数の事業区域が近接するだけでなく、事業によっては、重複するケースも見られます。単一の事業区域の範囲内だけで見れば小さな影響と評価ができるものでも、他事業と空間的に連続することで、エリア一体で見た場合には、単一事業のみでは想定できないより大きな影響が生じる可能性があります。

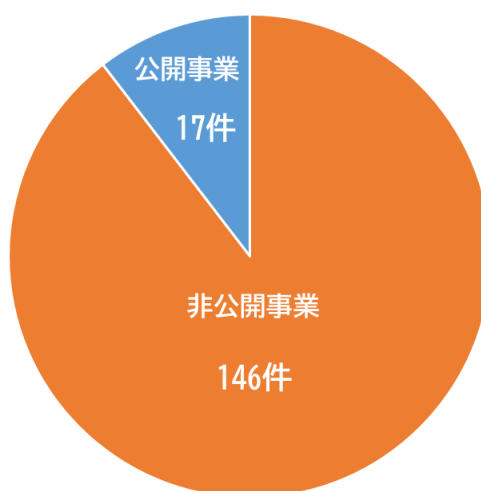


図6： 北日本における陸上風力におけるアセス図書公開状況

(環境影響情報支援ネットで確認がとれた163事業を対象にWWFで確認) (※12)



しかし、現状は事業各社が開発情報を十分に開示していないケースが多く、相手方の事業内容（影響）を踏まえた上で、自身の事業影響の評価が充分に行なわれていません（図6参照）。

また、累積的影響評価の問題の他にも、評価基準が不明瞭なまま評価がされているケースが多いことも挙げられます。例えば、多くのアセスメント事例では、造成等の土地改変で周辺の植生が消失する場合、動物等への影響に関して「消失する植生面積は事業計画区域に占める割合のわずか〇%のため、大きな影響がない」との評価が行われています。しかしながら、なぜその面積であれば十分な影響を及ぼさないかの具体的な根拠は、見受けられないことが多い状況です。

ただしこれらに関しては、評価をする事業者側だけの問題とは言い切れない側面があります。評価基準については、そもそも環境影響の予測や評価が、地域特性を踏まえて行うものであり、公害における環境基準のような画一的な指標を設けて評価を行うことが難しいためです。また、累積的影響評価についても、現状は具体的な手法が確立されていないことから、評価の難しさがあります。

しかしながら、こうした視点を踏まえて評価が進められなければ、今後多くの事業がより環境負荷の厳しい立地で進められる際に、重大な影響を及ぼす可能性があります。そのため、特に累積的影響評価は、環境影響評価法でその実施を義務付けるべきか検討が必要です。また、多くのアセス図書が現状は非公開であることを踏まえれば、秘匿情報を含め全ての事業情報を保有している環境省が事業者に代わり、複数事業が重なるエリアの累積影響を評価するような制度変更も考えられます。

《課題2》 影響が懸念される事業への環境大臣の権限  
(重大影響が懸念される事業への環境大臣  
権限が限定されている点)



環境影響評価法は、事業において適切な環境配慮を促すもので、自然環境の保全を主目的としていません(※13)。そのため、万が一、重大な問題が生じる(あるいは生じている)場所で開発が進められる場合でも、これを制止できない可能性があります。

法律上では、アセスメントプロセスの「配慮書段階」および「準備書段階(発電所の場合)」において環境大臣が事業に対して意見を述べる機会がありますが、事業実施の可否を縛る法的拘束力はありません。また、環境影響評価法は、“環境に対する影響を評価するもの”にも関わらず、その評価を踏まえ最終的な免許等を下す許認可権限は環境省ではなく、当該事業を推進する立場の主務官庁にあります(発電所であれば経産省)。

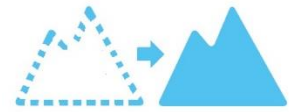
なお、発電事業については、電気事業法の特例措置として、経産大臣が環境影響評価に対して変更命令ができます(※14)。しかしながら、この変更は“環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるとき”と限定されています。また、これは変更命令が可能ではあるものの、実際に命ずるかは経産大臣にゆだねられています。このため、過去には環境大臣意見で大きく問題が指摘されたものの、主務官庁側で建設の許認可が降ろされた事例もあります(※15)。

したがって、仮に極めて重大な環境影響を及ぼし得る場所での事業であったとしても、現状のアセスメント制度のままでは、完全に抑制することはできず、問題へと発展する可能性があります。とりわけ、今後、立地環

境が厳しくなる中で事業を進めていくのであれば、十分にそのリスクが想定されます。

こうしたリスクを抑制するためには、主務官庁ではなく、環境省に常設の審査会を設けて審査をすることや、この審査会の意見を踏まえて出した環境大臣意見に従って、主務大臣は免許等の許認可を下すような制度変更が考えられます。

《課題3》 代償措置に関して  
 (代償措置が十分に行われていない点)



各アセスメント事業では、開発によって生じる自然環境への影響を低減するための、環境保全措置が講じられています。しかしその多くは、造成などの土地改変の量を抑制するような、いわゆる影響の“低減”に該当するものがほとんどです。一方で、低減後に残る影響（自然環境の消失）については、消失分の自然環境を新たに整備するなど、いわゆる“代償措置（代償ミティゲーション）”を講じる事例はほとんど見受けられません。

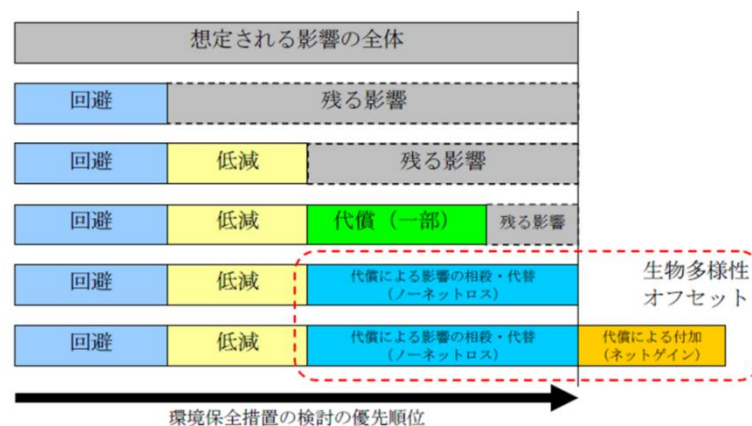


図7： 開発における代償措置の考え方について

(出典：日本の環境影響評価における生物多様性オフセットの実施に向けて（案）より（環境省）

その背景には3つの理由があると考えられます。1つ目は、事業者側に代償措置の必要性への認識がないことが考えられます。再生可能エネルギーは、環境アセスメントの対象事業に指定されてから日が浅いため、まずはアセスメントのプロセスを完遂することに意識が向き、開発後の環境の回復にまで及んでいない可能性があります。例えば、有識者へのヒアリン

グでは、過去に外資系の事業者が日本国内での事業実施の際に、代償措置の提案を国内の協力関係者に持ちかけたものの、その認識がなく実施が叶わなかったケースについての言及がありました。

2つ目は、代償措置のルールが存在しない点です。消失した自然環境をどのような形で、どの程度回復させる必要があるかを判断できる指標やルールがないため、仮に事業者が代償措置を検討しようとしても判断ができない状況にあります。なお、環境省では、関連した検討として2014年に生物多様性オフセットに関する検討報告書を出しています。ここでは考え方の前提が整理されていますが、どのような立地やタイプの事業で行うかなど、ルールの形成には至っていません(※16)。

そして3点目は、環境影響評価法において、環境保全措置を含む検討が、あくまで“事業者の出来る範囲”と規定されていることが挙げられます(※17)。代償措置には追加的なコストがかかるため、明確にその義務が課されていない以上、事業者側としても実施のインセンティブが働き難いことが考えられます。

こうした背景から、代償措置が進んでいないものと考えられますが、今後はさらなる事業開発にくわえ、環境負荷が高い場所での案件の増加が予想されます。そのため、開発で消失する自然環境の累積量は小さくないものと想定されます。現行の生物多様性国家戦略では、生物多様性の保全拡大が謳われており、開発による自然環境の消失量が多くなってしまうと、国策における矛盾が生じます(※18)。

狭い国土に極めて多様かつ限られた自然環境を有するわが国では、回避・低減をまず行うことを原則とした上で、残存する影響については必要な代償措置を講じることで(特に自然公園や保護区近郊地での開発によるもの)、自然環境のネットロスゼロに近づけるような制度の在り方や、オフサイトでの代償措置の可否についても検討が必要です。

《課題4》 上位アセスメントの不在に関して  
(広域計画レベルでの戦略的アセスメントが  
行われていない点)



環境影響評価法では、その第2条において、評価の対象が“事業（土地の形状の変更ならびに、工作物の新設や増設など）”であることを定義しています。そのため、個別事業ごとの評価は行われるものの、複数事業にまたがって関係するような国や自治体等の政策（計画や方針）など、上位レベルの取組みについては、評価対象にはなっていません。

例えば、現在（2021年2月）、国の認可機関である電力広域的運用推進機関（OCCTO）では、今後の再生可能エネルギーなどの電源開発を見据えた全国規模の系統整備のための計画（マスタープラン）を、2022年度を目途に策定していますが（※19）、こうした広域計画についても、現在は環境アセスメントの対象にはなっていません。系統（送電線）の整備・増強は、ひとたび決定されれば、当該地域での開発を誘引し、事業開発が集中することが想定されます。地域の受け入れ態勢や環境負荷を加味して整備されれば問題は生じませんが、その配慮が十分でなければ、整備・増強先のエリアにも関わらず、個別事業のアセスメントにおいては問題が生じる恐れがあります。そうなれば、政策では開発を促進しているにも関わらず、実際には開発が難しいという矛盾が生じます（あるいは、環境負荷が高い場所にも関わらず、開発が無理に進められることとなります）。

再生可能エネルギーが自然資源である太陽光や風、地熱などを活用する以上、開発ポテンシャルが高い地域で開発が集中することは、ある程度は避けられない一方で、その偏在化が極端に進んでしまえば開発負担に対する地域間格差が問題となりかねません。

このように、各個別事業が問題とならない地域で進められるよう誘導を図っていくためにも、全体を俯瞰した上位レベルでの戦略的環境アセスメントについても、環境影響評価法のなかで規定していくべきか議論が必要です。

《課題5》 地域との合意形成に関して  
(地域との合意形成が不十分な点)



現行の環境影響評価法では、2013年の改正以前に比べて、アセスメントプロセスにおける住民等を対象とした説明会の実施回数が増えており、地域関係者への事業周知が図られるようになっていきます。

一方で、配慮書・方法書・準備書・評価書の4段階のアセスメントプロセスのうち、最初に説明会の実施が義務付けられているのは、具体的な計画が固まり始める「方法書段階」であり、計画初期の「配慮書段階」ではその実施義務はありません。本来であれば、計画の変更裕度が高い初期段階で地域関係者とのコミュニケーションが図られ、必要な配慮を組み入れた上で計画が具体化されるべきです。しかし実際には、ある程度計画が固まった段階で初めて地域関係者に説明が行われ、それが地域関係者への不信感を形成するケースも聞かれます。

なお、アセスメントプロセスで公表（縦覧）される資料は、時に千項以上に及び専門用語も多いため、一般の地域住民がこの内容を理解し、意見を述べることは容易ではありません。事業者によっては、アセスメントプロセスの規定回数だけに留まらず地域関係者への丁寧なコミュニケーションを図っているケースがあるものの、逆に事業の早期開始を焦るあまり、規定回数以上には行わず、かつ限定された地域範囲のみに説明を留めて進めようとする事で、後々にトラブルとなる事例も多く聞かれます。依然として、各地で開発に対する反対やトラブルが散見されることを踏まえれば、従来の法律で規定された範囲でのコミュニケーションでは合意形成の機会はずしも十分とは言えません。



コミュニケーションにおける事業者の自由度を損なうことが無いようにしつつも、より丁寧な合意形成が行われるように、事業者側にとっても、地域住民にとっても、コミュニケーション機会を設ける（参画する）ことへのインセンティブが持てる制度を検討する必要があります。

また、ドイツにおけるKNE(Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende)のように、事業者と地域関係者の合意形成を促すために、必要な情報提供と仲裁を行う機関を設けるような制度変更も、選択肢の1つとして検討すべきです（※20）。

## 《課題6》 アセスメント図書の公開に関して

(アセスメント図書の公開が限定されている点)



各事業のアセスメント図書（環境影響評価の資料）は、各アセスメントプロセス（配慮書・方法書・準備書・評価書）の“縦覧期間”において、市役所などの地域の関係施設や、事業者のHPなどで公開されます。しかしながら、多くの事業では、縦覧期間が終了した後の資料公開は行っておらず、当該事業に関心を寄せた人や、あるいは地域関係者であっても、事業計画の詳細を把握することが難しい状況にあります。

こうした状況を懸念して、環境省では2018年3月から、事業者に対してアセスメント文書の公開を要請していますが、任意での要請であり、依然として公開状況は改善されていません。直近の公開状況（2021年1月）を見ると、環境影響評価情報支援ネットワーク（環境省により整備されている環境アセスメントに関する総合情報ポータルサイト）もしくは事業各社のWEBサイトで公開をしている事業は、全事業のなかでわずかであり、多くが公開されていない状況にあります。また公開されている事業も特定個社に偏っている傾向がみられます（図8参照）（※21）。

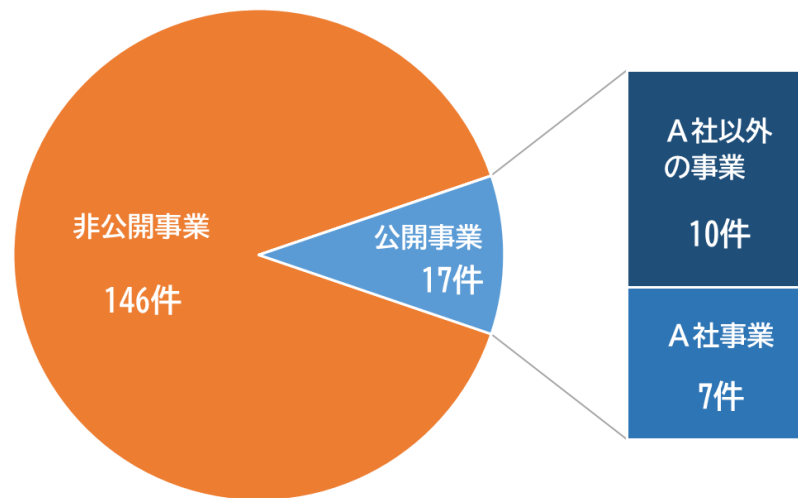


図8： (再掲) 北日本における陸上風力におけるアセス図書公開状況  
(環境影響情報支援ネットで確認がとれた163事業を対象にWWFで確認) (※12)

こうした文書公開の限定化がもたらす弊害としては、先に述べたように住民など地域関係者による事業内容の把握を難しくしてしまう点（コミュニケーション上の問題）にくわえて、他の弊害も考えられます。その1つが、累積的影響評価を難しくしてしまう点です。課題1で言及した通り、多くの事業で事業計画地が近接するケースがあり、これらのエリア全体で影響を見た場合には、それぞれの事業開発の積算にとどまらない影響が懸念されます。この累積影響を正しく評価するには、それぞれの事業計画で実施される環境調査の結果を俯瞰することが必要ですが、文書公開の限定化はこれを困難にします。

また、逆に、文書公開により便益が得られるという側面からも、公開を行うことが望ましい点がいくつかあります。

1つは、環境調査により発生する環境負荷を低減できる点です。環境調査は、実地での踏査をとまなうため、種によっては調査が原因で営巣を放棄するなど環境への負担が生じ得ます。広域での調査結果が公開されれば、同一域内で別の事業計画が進められる場合（例えば太陽光など）、この公

開結果を活用することで、新たな調査を削減し、余計な環境負荷を低減できると考えられます。同時に後続事業者の調査費用の削減にもつながります。

2つ目には、当該地域の自治体や地域関係者が情報活用を出来る点です。十分な域内の調査費用が捻出できない財政の厳しい地方行政において、域内環境の保全・整備を行う際に活用することができる重要な情報源になると考えられます。

なお、アセスメント文章の公開の義務化は、すでに自治体で先行しており、長野県では「長野県環境影響評価図書の公表等に関する規程」の定めにより、基本的に全ての評価文書が公開されています。

したがって、環境影響評価法においても、環境影響評価図書の公開義務化をするような、制度のあり方を検討するべきです。

## 〔2〕 その他課題

ここまでは、現行の環境影響評価法対象の風力事業を念頭に、そのプロセス下で想定される、6つの大きな課題についてその概略を説明しました。

なお、有識者へのヒアリングにおいては、環境影響評価法に限らず、アセスメント制度全体（ただし再生可能エネルギーや発電事業に係る）における課題として上記以外に、以下に示すような課題も指摘されていることから、課題解決に向けた早期の見直し議論が必要です。

- 送配電線施設等が環境影響評価法の対象となっていない点
- リプレースにおける環境影響評価の事業者負担軽減策が、制度上十分には設けられていない点
- 質の高いアセスメント実施者（事業者）への負担軽減（インセンティブ）策が設けられていない点
- 配慮書段階におけるゼロオプションを含む複数案の設定が十分に行われていない点
- 不可逆的影響を優先した評価が十分に行われていない点
- 立地に伴う安全面（土砂災害などの防止の観点）からの検討が義務付けられていない点
- 環境保全措置（回避・低減）の過程の説明が十分に行われていない点
- アセスメント規模要件未達の事業（開発事業全体の多く）での累積影響（簡易アセスの導入必要性について）
- 開発ポテンシャルが高い傾向にある地域の基礎自治体において、アセスメントに対応できる人材やキャパシティが十分でない点
- 地域住民側のアセスメントプロセスへの関心の低さ（参加インセンティブの不在）
- 説明会が住民に限定されることが多く、事業地を商業活用・レジャー活用などする住民以外の人の参加する場が少ない点

## [4. 見直し検討の早期対応の必要性]

これまで改善が重ねられてきた環境アセスメント制度ではありますが、ここまで述べたとおり、依然として多くの課題が存在します。各課題は、環境影響評価法の法制度にその原因があるとは必ずしも言えないものの、その改善は、拘束力を有する法律において取り扱うからこそ、より実効性の高い解決を図ることができる可能性があります。現状の法律を改定するのか、あるいは変更しないまま法の外で解決を図るべきとするのか、いずれの結論に至るにせよ、すでに問題が生じている状況を踏まえ、その検討を早期に開始することが必要です。

現状の環境影響評価法の規定では、その附則第 10 条において、10 年ごとに見直しの検討を図ることが規定されています。法制定後の最初の見直し検討は、環境影響評価法が 1999 年 6 月に完全施行されてから 10 年後の 2009 年 7 月に環境省の中央環境審議会において行われています（2010 年 2 月答申）。この検討による前回改正の完全施行が 2013 年 4 月であることから、次回の改定見直しの検討時期は 2023 年頃と想定されます。

しかしながら、現状すでに開発に対するトラブルが生じつつあるなかで、風力発電事業だけでも約 3600 万 kW の開発計画が環境影響評価法のプロセスとして開始されている状況にあります。また、環境アセスメントのプロセスにはまだ至っていない事業を含めると約 1 億 700 万 kW の計画があるとの報告もされています（※22）。したがって、環境影響評価法の見直しの検討が早期に行われない場合には、現状の課題を抱えたまま開発が進むこととなり、さらなるトラブルや問題が生じる可能性があります。

前回の環境影響評価法の法改定が行われた際には、その国会審議（環境委員会）において、次回以降の見直しについて「見直し時期を待たずして検討すること」との付帯決議が付されています。こうした背景を踏まえれば、既定の 10 年を待ってから制度の見直しを図るのではなく、早期に検討を開始することが必要です（※23）。

### [3. 最後に]

日本は、菅首相が所信表明で 2050 年の脱炭素社会を目指す宣言をしたことを契機に、具体的にどのようにその実現を図るかを、先送りにすることなく、いよいよ本気で検討をしなければいけない状況にあります。

その核心部である、再生可能エネルギーの普及拡大は、欠くことの出来ないものであり、スピード感を持って確実に進めていかなければなりません。

その一方で、急速な普及に呼応するように、開発による環境負荷や地域関係者との合意形成が問題となりつつあります。かつての高度経済成長から現代に至る開発の歴史のなかで、幾度となく問題や紛争が生じてきたことを踏まえれば、これまでを凌ぐ普及拡大の開発を社会が成し得るには、従前の制度に修正を加えずには乗り越えられないと考えられます。

環境アセスメント制度は、再生可能エネルギーの普及においては、極めて大きな役割を担っています。その在り方を考える議論は、今まで以上に重要であり、ゆえに早期に開始することが必要です。

環境影響評価について諸外国に目を向けた場合、再生可能エネルギーの普及が日本より進んでいる国々においても、より厳格な環境配慮プロセスを踏んでいる国は少なくありません。

今後の再生可能エネルギーの普及拡大（大量導入）を本気で考えるのであれば、開発にともなうリスクに目をつぶる近視眼的なアプローチをとるのではなく、その先に環境負荷や合意形成の欠如を生じさせることなく、確実に導入が進められるような、中長期を見据えたアプローチが必要となります。

現在（2021年2月1日時点）、環境省では1月21日に発足した検討会において、環境アセスの見直しの議論が開始されています。しかし、その検討期間は3か月と短く、内容も、内閣府の規制改革タスクフォースが明示した「規模要件緩和」と「調査期間の短縮」に関するものが中心であり、検討範囲が限定されています。今後の再生可能エネルギー普及と自然環境の保全の両立を実現するためにも、いまこそアセスメント制度の抱える様々な課題について、包括的な検討を行うことが必要です。

#### [4. 謝辞]

本提言書を作成するにあたっては、多くの学識者・実務者のみなさまにヒアリングの実施をさせていただき、忌憚ない御意見を頂きました。

ここで挙げた課題認識については多くの方に賛同を頂くことが出来た一方で、解決策に対しては様々な意見・賛否両論があり、このアセスメント制度の課題解決には、さらに本格的な議論が必要であることが明確となりました。

御協力を頂き作成した本提言書が、その本格的な議論の開始につながることを願い、ここに御協力頂いた関係者の皆様に厚く御礼申し上げます。



## [ 5. 脚注・参考文献]

- (※1) 環境省での検討会は「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」。また、内閣府の検討会は「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」がそれぞれ正式名称となる  
(<https://www.env.go.jp/press/108960.html>)  
([https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/conference/energy/e\\_index.html](https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/conference/energy/e_index.html))
- (※2) REN21 の「Global Status Report 2020」によると、2018 年時点での発電電力量に占める再生可能エネルギーの割合は、ドイツ＝38%、デンマーク＝76%、ノルウェー＝99%となっている。  
([https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/gsr\\_2020\\_full\\_report\\_en.pdf](https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/gsr_2020_full_report_en.pdf))
- (※3) WWF ジャパン (2020), 「脱炭素社会に向けた 2050 年ゼロシナリオ」  
(<https://www.wwf.or.jp/activities/data/20201215climate01.pdf>)
- (※4) 資源エネルギー庁の固定価格買取制度 情報公表用ウェブサイトより (2020 年 9 月末時点の数値より集計)  
(<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfoSummary>)
- (※5) 導入ポテンシャル・開発数が国内で最も多い北日本を対象に、地域住民とコミュニケーションを取り始める事業初期段階 (配慮書・方法書段階) の事業について、その立地状況を確認した (確認日時 2021 年 1 月 15~25 日)。確認は、環境影響評価情報支援ネットワーク (以下、アセスネット) 及び EADAS (環境アセスメントデータベース) を活用。アセスネットで検索した結果、北日本の全事業数 (配慮書~報告書) は 191 件であった (検索条件は以下を参照)。この検索結果 (全事業数) のうち、(1) 間違いにより別名同一事業で重複している事業、(2) 事業中止が確認できた事業、(3) リプレースな

どの更新事業（新設でないもの）を除いたところ、計 93 事業を配慮書・方法書段階の事業として確認ができた（ただし、もとは同一事業であったとしても、ある事業が別事業から一部切り出されたような形態の事業の場合、切り出し先と切り出し元のそれぞれの事業は別事業としてカウントした）。環境負荷の高い地域として以下を仮定し、その地域と各事業の事業実施想定区域との重複・隣接状況を、EADAS を使い、1 事業ごとに確認した。

#### 【アセスメントにおける検索条件】

- ・[事業分類の分類]・・・・・・・・発電所（陸上風力）
- ・[実施根拠の分類]・・・・・・・・環境影響評価法
- ・[事業実施区域所在都道府県]・・・・・・・・北海道、青森、秋田、岩手、  
山形、宮城、福島
- ・[発行年]・・・・・・・・2013 年～2021 年に発行されたもの

#### 【環境負荷の高い地域として仮定した地域】

- ① 国立・国定公園、都道府県公園（特別保護地区、第 1 種特別地域）
- ② 自然環境保全地域（国・都道府県指定）
- ③ 鳥獣保護区 特別保護区（国・都道府県指定）
- ④ 世界自然遺産指定地
- ⑤ ラムサール条約指定地
- ⑥ IBA
- ⑦ KBA
- ⑧ 保護林

なお、アセスメントと EADAS の情報は双方で連動しておらず、必ずしも最新の状況に更新がされていない。そのため、本集計結果はあくまでおおよその傾向を把握するために活用し、精緻な数値でないことに留意が必要。

(※6) 環境省、「太陽光発電施設などに係る環境影響評価の基本的考え方に関する検

討会（第 5 回）」配布資料 1（p17）。ここで取り纏められた紛争件数のうち、法対象である 10000kW 以上の事業案件に絞り込んで算定するとその割合は 23%となる。なお、この調査では、新聞で取り上げられたもののうち、組織化されたもののみをカウントの対象としているため、実際の紛争割合はこれ以上になるものと想定される。

([http://assess.env.go.jp/files/0\\_db/contents/4645\\_01/siryuu\\_1.pdf](http://assess.env.go.jp/files/0_db/contents/4645_01/siryuu_1.pdf))

実際、比較的新しい他の研究では、紛争事例の発生割合は、風力発電事業の約 4 割に及ぶとの報告もされている（参考： 安喰, 錦澤, 村山 (2018), 「風力発電事業の計画段階における環境紛争の発生状況と解決要因」）

(※7) 集計の対象範囲については、上記(※4)と同様。配慮書・方法書の 93 事業について、環境大臣意見を確認した。大臣意見のなかで、環境影響の低減が難しい場合において風車の基数や事業計画の見直しが言及されている事業数についてカウントを行った。さらに、その中で“風車基数の大幅な見直し”や“計画の抜本的な見直し”など、強い表現があるものを集計した。

(※8) 環境省、「太陽光発電施設などに係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会（第 3 回）」配布資料 2-8（p2）。多くの自治体では概ね 20ha 以上を条例アセスの対象としていることから、10~30ha 以上の規模の集計数を見ると、問題事例全体の約 6 割を占めていることが分かる。

(※9) 環境影響評価制度の対象外の事業についても、事業の適正化が進むように、事業者が任意で実施するガイドラインの策定がされている（例：太陽光については、2020 年 3 月に「太陽光発電の環境配慮ガイドライン」が環境省より発表されている (<https://www.env.go.jp/press/107899.html>)）

(※10) 環境省、「太陽光発電施設などに係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会（第 1 回）」参考資料 2（p5）に示す通り、アセスメントの規模要件は多くの自治体で 20ha 以上となる。一方で、同検討会（第 3 回）資料 2-8（p2）

の調査結果が示す通り、実際にトラブルとなっている事業の4割以上は20ha未満の事業であることが分かっている。

- (※11) 環境影響評価情報支援ネットワーク (<http://assess.env.go.jp/index.html>) において、国内の環境影響評価法対象事業について検索を行なった（確認時2020年11月25日）。FIT法が施行された2012年から現在（2020年）までに発行された環境影響評価法対象の全事業（発電所以外を含む）のアセス図書の件数が485件であったのに対して、風力発電事業（陸上+洋上）に絞った件数は382件であり、その全体に占める割合は約78%となる。なお検索結果は、あくまで2012年以降の発行に絞った検索であり、2012年以前から現在も継続している事業を含んでいないことから、精確な数字ではないことに留意。
- (※12) 導入ポテンシャル・開発数が国内で最も多い北日本（北海道、青森、秋田、岩手、山形、宮城、福島）を対象に、その全ての事業（配慮書～報告書）について、縦覧後のアセス図書の公開状況を確認した（確認日時2021年1月15～25日）。確認は、環境影響評価情報支援ネットワーク（以下、アセスネット）を活用。アセスネットで検索した結果、北日本の全事業数（配慮書～報告書）は191件であった。この検索結果（全事業数）のうち、（1）間違いにより別名同一事業で重複している事業、（2）事業中止が確認できた事業、（3）リプレースなどの更新事業（新設でないもの）を除いたところ、計171事業が確認できた。このうち縦覧期間中（縦覧期間後の対応が判断できない事業）8件を除いた計163事業を対象として確認した。
- (※13) 環境影響評価法の第1条（目的）では、環境の保全について適切な配慮がなされることを確保することで、国民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的とするとしている。また基本的事項（「第四 環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」の「一 一般的事項」の（6））においては、評価について影響の回避・低減が“事業者の実行可能な範囲で”行なわれてい

ることと規定されている。そのため、必ずしも事業における影響の回避・低減を担保するものとはなっていない。

- (※14) 発電事業における変更命令については、電気事業法の第46条の17において規定されている。なお、同法の第46条の23において、発電事業のアセス法の一部条項の除外についての特例措置が規定されている。なお、発電事業では除外規定されているアセス法の第33条規定（いわゆる横断条項）では、電気事業法の特例措置と同様に、免許等を行うものが環境影響評価の結果を踏まえて許認可等を拒否することが出来ると規定されている。しかしあくまで選択肢の1つであり、拒否するかは主体の自由とされている。
- (※15) 一例として、秋田港火力発電所（石炭火力）の環境影響評価が挙げられる。同事業計画は、パリ協定における排出削減のなかにおいて、逆行するものとして、環境大臣意見（準備書）において、是認ができなくなるとの指摘を受けていたものの、最終的には主務官庁側からの許認可が下されている。  
(参考：環境大臣意見 <http://www.env.go.jp/press/files/jp/110020.pdf>)
- (※16) 平成22年度の中央環境審議会における答申をうけて、環境省において検討が進められた結果、2014年6月に「日本の環境影響評価における生物多様性オフセットの実施に向けて（案）」がまとめられている。さらに2017年4月には事例集として「環境影響評価における生物多様性保全に関する参考事例集」が発表されているが、発電事業における事例はない。
- (※17) 環境影響評価法の基本的事項（「第五 環境保全措置指針に関する基本的事項」の「一 一般的事項」の(2)）において、“事業者の実行可能な範囲において～～～検討されるものとする”との規定がされている。
- (※18) 生物多様性条約及び生物多様性基本法に準じて、国が策定をする基本的な方針・計画である「生物多様性国家戦略 2012-2020」では、その長期目標にお

いて「生物多様性の維持・回復と～（中略）～、わが国の生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとするとともに、～（中略）～を実現する」と定めており、現状以上に保全環境を拡充していくことが読み取れる。

- (※19) 電力広域的運用推進機関（OCCTO）に設置されている「広域連携システムのマスタープラン及び系統利用ルールの在り方等に関する検討委員会」において、2022年春頃を目標に、マスタープラン（広域系統長期方針+広域系統整備計画）の検討・策定が行われている。
  
- (※20) ドイツにおける裁判外の紛争解決手段を図る中立機関。合意形成に必要な科学的情報の公開・発信を行うとともに、在席する専門家によって、紛争の解決を促す仲介の役目を果たす。  
(<https://www.naturschutz-energiewende.de/>)
  
- (※21) 上記※12における調査において、縦覧後公開中の事業について、事業者ごとに結果をまとめたところ、半数近くが同一事業者であり、必ずしも多くの事業者によって公開がされているものではない傾向が確認された。
  
- (※22) 自然エネルギー財団（2020）、「2030年エネルギーミックスへの提案」  
([https://www.renewable-ei.org/pdfdownload/activities/REI\\_2030Proposals.pdf](https://www.renewable-ei.org/pdfdownload/activities/REI_2030Proposals.pdf))
  
- (※23) 第177通常国会に改正案が提出される際、衆議院での環境委員会の審議において「環境影響評価制度全般に関して、その実施状況を見ながら、見直しに係る検討条項に規定する検討時期を待つことなく、不断に見直しを行い、適宜適切に制度の改善を図ること」との附帯決議が採択されている  
([http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/001717720110419004.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/001717720110419004.htm))