

意見書

環境影響評価の意義と  
その再実施の対象について

平成25年5月23日



下山 憲治

(名古屋大学大学院法学研究科 教授)

経歴・職歴：

1994年3月 早稲田大学院法学研究科公法学専攻博士後期課程退学  
1994年4月 福島大学行政社会学部 専任講師（行政法）  
1995年4月 同 助教授  
2004年10月 福島大学行政政策学類 助教授  
2007年4月 東海大学専門職大学院実務法学研究科 教授（行政法）  
2011年4月 名古屋大学院法学研究科 教授（環境法、行政法）  
現在に至る

主要業績：

単著 『リスク行政の法的構造』2007年、敬文堂  
共著 黒川哲志他編『環境法へのアプローチ第2版』2012年、成文堂  
淡路剛久他編『公害環境訴訟の新たな展開』2012年、日本評論社  
など

論文

「リスク管理手法の構造とその法的制御」環境法研究33号139  
—160頁、2008年、有斐閣  
「都市計画変更決定と環境影響評価の過誤」環境法研究35号  
17-23頁、2010年、有斐閣  
など

## 目 次

### はじめに

- (1) 環境影響評価をすることの意義
  - (2) 本意見書の趣旨
- 1 法31条の概要と論点
- (1) 法31条の規定内容
  - (2) 変更内容の相互関係
- 2 アセス再実施義務免除の例外性と限定的解釈の必要性
- (1) アセス再実施の原則とその例外
  - (2) 公告前の変更の場合
  - (3) 公告後の変更の場合
- 3 具体的な判断枠組みと留意点
- (1) 法5条1項2号に掲げる事項について
  - (2) 令16条2項1号該当性
  - (3) 令16条2項2号該当性
  - (4) 令16条2項3号該当性
- おわりに—裁量審査における環境影響評価の過誤—
- (1) 行政裁量の司法審査と判断基準
  - (2) 事実誤認型審査
  - (3) 判断過程審査
  - (4) まとめ

### はじめに

#### (1) 環境影響評価をすることの意義

環境影響評価とは、あるプロジェクト・事業を実施する前に、たとえば、工事中から完成後の当該事業の目的に従って行われる人の活動により生活環境や自然環境が受けるさまざまな影響（環境影響）を事業者が事前に調査・予測・評価し、当該事業に関する事業者の意思決定に環境

配慮を反映させるプロセスである。そして、それを制度として法定しているのが環境影響評価法（以下「法」という。）である。この環境影響評価制度の役割・機能は、事業者による自主的な環境配慮のみではなく、環境影響評価の結果を許認可等に反映させると共に、その評価手続が終了するまでは事業の着手を制限することにある。その結果として、拙速な事業開始を抑制する一方で、方法書の作成などの各種段階で、一般市民や自治体の長からの意見聴取を義務付け、さまざまな関係者の関与のもと、必要な情報の確保・充実を図り、意思決定の合理性と合意形成の基盤を整備する機能を併せもつ。それゆえ、「最も重要な機能は、計画の環境に与えるであろう影響に係る情報の収集・解析と、これを踏まえた意思決定者への情報提供（これにあるのである（浅野直人「環境影響評価法の改誘導」）にあるとされているのである（浅野直人「環境影響評価—その意義と課題」正と今後の課題」環境法政策学会編『環境影響評価—その意義と課題』（商事法務、2011年）3頁以下）。

## （２）本意見書の趣旨

法 3 1 条の規定に違反した場合について、法は、直接、何ら定めを置いてはいない。それは、環境影響評価制度の特徴といえるが、対象事業の実施にあたって、環境影響をできる限り最適に回避・低減するための意思決定を自主的に生み出すことを法が目的としているからである。ただし、たとえば、環境影響評価書の公告後、事業計画を変更したにもかかわらず、法 3 1 条に違反して環境影響評価を再実施しないまま、事業計画変更前の環境影響評価書をもとに許認可の申請を仮にしても、申請に不備があるとして補正が求められ、その補正に応じない場合の不許可（たとえば、行政手続法 7 条）や、許可基準の不充足を理由とする不許可処分が行われることになろう。また、適正な申請による許認可を得ずに、対象事業を実施する場合には、当該許認可制度を定める個別実体法に基づき刑事罰等の各種制裁・規制の対象となりうる。一方で、仮に法に基づき環境影響評価の再実施（以下「アセス再実施」という。）をしなればならぬにもかかわらず、それがなされないまま許認可ないしその変更処分が行われた場合には、当該処分は違法と評価されることに

なる。

このような制度構造を前提として、以下では、事業内容の変更が、アセス再実施を必要としない法31条2項にいう「政令で定める変更」に当たるかどうかについて、意見を記すこととしたい。ただし、詳細な事実関係が不明な点もあるため、ここでは、その基本的考え方を示しておくにとどめる。

## 1 法31条の概要と論点

### (1) 法31条の規定内容

法31条によれば、環境影響評価書が公告されるまでは当該対象事業を実施してはならず、仮に、公告後に法5条1項2号に定める対象事業の目的・内容を変更した場合には、原則としてアセス再実施を行い、その結果としての新評価書が公告されるまでは対象事業は実施してはならない(法31条1項・3項)。そして、そのアセス再実施原則の例外を定めるのが法31条2項で、対象事業の「変更が事業規模の縮小、政令で定める軽微な変更その他の政令で定める変更に該当するとき」はその再実施を要しない旨規定されている。

### (2) 変更内容の相互関係

まず、同項でいう「事業規模の縮小」・「政令で定める軽微な変更」・「政令で定める変更」の相互関係について、確認しておきたい。

法令用語の一般的な用法として、対等・並列関係を表す「その他」とは異なり、「その他の」はその前に来る文言がその後に来る文言の例示であるため、「政令で定める変更」の前にある文言はこの政令のなかで具体的に定められなければならない、要件として of the meaning (田島信威『最新法令の読解法四訂版』(ぎょうせい、2010年)270頁以下参照。))。したがって、規定の仕方、委任の仕方に関する是非はともかく、「事業規模の縮小」等は例示に過ぎないから、要件充足性を判断するにあたって重要なのは「政令で定める変更」に該当するかどうかである。

ところで、「政令で定める軽微な変更」との文言は、法案作成過程に

おける議論を背景として、特に「何が軽微な変更なのか明確にすること」が求められたため明示的に規定されたものと推測される（中央環境審議会答申「今後の環境影響評価制度の在り方について」（平成9年2月10日）。環境庁環境影響評価制度推進室監修・環境庁環境影響評価研究会著『逐条解説環境影響評価法』（ぎょうせい、1999年）643頁（654頁以下）。以下、『逐条解説』と記す）。いずれにしても、環境影響評価法施行令（以下「令」という。）16条2項1号が同条1項を挙げているから、「政令で定める軽微な変更」もアセス再実施を要しない場合の一つであることに疑いはない。それゆえ以下では、同条2項各号該当性について検討を加えたい。なお、例示ではあっても、「事業規模の縮小」と「政令で定める軽微な変更」とが別々に表現されていることにも眼を向ける必要があるろう。

## 2 アセス再実施義務免除の例外性と限定的解釈の必要性

### (1) アセス再実施の原則とその例外

環境影響評価制度は、いわゆる「ベスト追求型」を目標とし、当初の事業内容等がそのプロセスの中で修正される場合があることを見込んでいる。そこで、法は、方法書の公告まで（法4条4項）のほか、修正か変更か文言の相違はあるが、評価書の公告まで（法21条1項・25条1項・28条）と、評価書の公告後に（法31条）、対象事業の目的・内容が修正・変更された場合、原則として、アセス再実施を義務付けている。そして、その義務を免除する例外として、事業内容の修正・変更が事業規模の縮小にあたる場合、政令で定める軽微な場合その他の政令で定める場合に限定されている。特に、環境影響評価書公告後の事業内容の変更では、環境影響評価の開始に当って、当初の段階では環境保全上支障の少ない事業案が提示されたが、その後、内容が変更され環境保全上支障の大きな事業へと変更された場合、ベスト追求型の点のみならず、複層的な手続と住民参加などのプロセスを重視する環境影響評価制度そのものの意義に悖る事態も考えられるからである。

## (2) 公告前の変更の場合

評価書公告前に事業内容等を変更する場合のアセス再実施は、それまでのアセスの意味を「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」に対応するため設けられた。この趣旨からすれば、「環境影響評価手続の意味を損ねるほどには大きな環境影響の増加を生じない、すなわち、『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、手続を再実施する必要はない」とされている。そして、令9条では、軽微な修正について規定すると共に、軽微な修正であっても、アセス対象地域の修正により地域変更をした場合、それを管轄する他の市町村が含まれることになったとき及び「環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがある」と認めるとき特別の事情がある」ときにはアセス再実施が義務付けられる（以上について、『逐条解説』159頁以下参照。）。

このような制度趣旨からすれば、アセス再実施を免除する要件解釈に当たっては、拙速な拡張を慎み、限定的に解釈することが制度趣旨に適合するといえる。

## (3) 公告後の変更の場合

環境影響評価それ自体は公告により完了し、法38条1項に定めるように「評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をして当該対象事業を実施する」義務が生じることになっており、評価書公告後に対象事業の内容等を変更することは基本的に想定されていない。しかし、実際には、内容変更等は社会的・経済的諸条件などに応じて起こりうるから、前記2-(2)公告前の変更の場合と対比すると一般的には、アセス再実施の免除対象は相当程度に限定的となっている。その趣旨は、「評価書の公告後に事業の内容の変更を認めることは、環境影響評価手続の最終成果物である評価書に記載された内容と異なった内容で事業を実施することを認めることになるため、評価書の公告前の修正より限定されたものしか認められるべきではないという考え方」にあるとされている（『逐条解説』170頁）。

以上からすれば、以下で述べる評価書公告後、事業者が対象事業の日

的・内容を変更した場合、アセス再実施をしなくともよい範囲は、より慎重かつ限定的に解釈しなければならぬことを意味するといえよう。また、政令への委任の趣旨についても、この点を踏まえて理解しなければならぬ。

### 3 具体的な判断枠組みと留意点

#### (1) 法5条1項2号に掲げる事項について

まず、法31条2項によれば、法「5条1項2号に掲げる事項を変更しようとする場合」と規定され、同号は「対象事業の目的及び内容」と定めている。この「対象事業の内容」としては、「対象事業の種類、規模、実施されるべき区域、その他事業の基本的諸元が含まれる」（『逐条解説』95頁）。そして、「公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（平成10年6月12日農林水産省・運輸省・建設省令第1号。以下「省令」と記す。）2条1項によれば、方法書に記載する法5条1項2号に規定する「対象事業の内容」について、①対象埋立て又は干拓事業の種類、②対象埋立て又は干拓事業が実施されるべき区域及び対象埋立て又は干拓事業に係る埋立干拓区域の位置、③対象埋立て又は干拓事業の規模（対象埋立て又は干拓事業に係る埋立干拓区域の面積）、そして、④対象埋立て又は干拓事業の内容に関する事項（既に決定されている内容に限る）であって、その変更により環境影響が変化するもの、以上の計4つが挙げられている。これは、省令5条1項1号に定める「事業特性に関する情報」と同一で、公有水面埋立事業に関する諸元の内容を考えるうえで重要となるろう。

以上を踏まえ、次に、令別表3の16項の定めに照らして具体的な判断の仕方および留意点を述べていきたい。

#### (2) 令16条2項1号該当性

前述1－(2)で記したところにより、まず、令16条2項1号（同

条1項) 該当性についてみる。「軽微な変更」かどうかは、第2欄に掲げる諸元の変更であって、かつ、第3欄に掲げる要件に該当することが必要である。本件では、第2欄(すなわち、埋立干拓区域の位置の変更または対象事業実施区域の変更)に該当するかどうかは、令16条2項2号該当性ともかわるが、具体的変更内容の詳細が現時点では不明であるため、本意見書で本件に照らして個別的に評価・判断することとは困難である。なお、本件における事業内容の変更が単純な規模の縮小とはいえないことも考えられるので、次の点についても言及しておきたい。

本件事業内容の変更が仮に「埋立干拓区域の位置の変更」に該当するとした場合、従前の事業と比較し、新たに埋立干拓区域となるのが変更前の10パーセント以上になる部分がないか、精確に認定する必要があることは明らかである。また、「対象事業実施区域の位置の変更」に該当する場合には、変更前の対象事業実施区域から500メートル以上離れて新たに対象事業実施区域とならないかも同様である。

なお、付言するに、別表3の16項第3欄で面積について言及しているところがある。事業規模の軽微な「拡張」は従前の「区域」が外側に広がるので「位置」も変わるという、要件構成の上で面積に着目したものと推測される。そのため、どの程度拡張・拡散するかが問題とされているものと思われる。

その上でさらに、仮に、第3欄に該当する場合、令16条1項カッコ書きが検討対象となる。すなわち、本件では、従前とは異なる市域を超えて変更されているとは思われないので、「当該変更後の対象事業について……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べき特別の事情がある」かどうかが問題となる。この文言からすれば、「当初の評価書で示された環境影響」に比し、「変更後の環境影響」が「相当な程度を超えて増加するおそれ」が認められるかどうかが重要となる。当然のことながら、変更後の環境影響評価が実施されていない場面での問題設定であるから、ここでは「相当な程度を超えて増加する」ことの確定性が必要なのではなく、その「おそれ」の存在が求められて

いる。本件では、変更後の対象事業面積が概ね半減していることを形式的にのみとらえ、環境影響も無くなる又は低減されると拙速に評価することは妥当でないように思われる。この変更によって、当初想定されていた新たな生じうる環境影響がまさにアセス再実施に当たって考慮・検討されなければならない問題となるからである。変更前の評価書において対象としていなかった生物等の貴重性や変更時点で概ね見込まれる影響の性質と程度などを踏まえた事実認定と評価が重要となり、その結果、この要件に該当し、アセス再実施が必要となることはありえよう。なお、ここでいう「相当程度」とは、具体的にその程度を一律に確定できるものではなく、結局、法及び制度趣旨に則り、質・量とも、アセス再実施をすべき環境影響が生じうる状況が認められるかとの観点から、総合的に評価されるべきことを示す文言であるといえよう。

### (3) 令16条2項2号該当性

次に、令16条2項2号該当性は、第2欄に掲げる諸元（埋立干拓区域の位置または対象事業実施区域の位置）の変更以外の変更をアセス再実施の免除対象とする旨定めている。そして、「事業規模の縮小」と「政令で定める軽微な変更」は別々に示され、また、省令2条1項に定める内容、すなわち、前述3-(1)で挙げた②区域の位置、③事業の規模、そして、④既決の事業内容であって、変更により環境影響が変化するものの三つに留意しなければならない。以上から、ここでは、②を除く③と④が主な対象となろう。ただし、前述のとおり、本件に関する具体的な判断を本意見書で示すことは困難であるため、②についても、単純な規模の縮小ではないことも考えられるので、慎重に事実関係を認定する必要があることは先に指摘したとおりである。

仮に本件事業内容の変更が単純な事業規模の縮小として、前記②とは別に、③に当たるといえるのであれば、その変更は令16条2項2号に該当するといえよう。ただし、次のとおり、④にもかかわって検討を要するところがある。

すなわち、令16条2項3号に該当する場合を除き、④「変更により環境影響が変化するもの」が2号に該当するとき、論理上および制度上

必然的につぎのような問題が出てこよう。つまり、令16条2項1号の場合とは異なり、「当該変更後の対象事業について……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らるべき特別の事情がある」かどうか等が、明示的には同号の要件として存在していないため、④に関わる事項が仮にこの「特別の事情」に当たる場合であっても、アセス再実施が不要とされてしまっておそれがあるのである。この点は前記③の場合であっても同様といえる。これを、法32条により解決する（実際に解決できるかどうかは疑問があるが）とか、政令と省令との間の不整合として行政府の改正を待つとの考え方もありえないではないであろう。しかし、それが法の趣旨や政令への委任の趣旨に適合するといえるであろうか。事業規模の「大幅」な縮小があり、当初想定していた環境影響とは異なるものを想定せざるを得ない場合があると推測されるが、その影響が相当程度を超えて増大するおそれがあると認められるとき、前述の1号と同様、「例外の例外」要件を2号の場合にも設定しないことはいかに法的に評価するかが重要となるらう。つまり、アセス再実施制度の趣旨に照らして、政令への委任の趣旨に反し、無効と判断すべき場合が考えられるのである。

なお、念のため付言するに、省令で定める④の事項は、法の趣旨を全うするための包括的定めであって合理性が認められる。それゆえ、政令と省令との成文法の序列は論点とはならず、問題は、令16条2項2号が法32条2項の委任の趣旨に適合するかどうかにあるといわなければならぬ。

#### （４）令16条2項3号該当性

最後に、令16条2項3号該当性については、前述の二つの要件に該当しない場合で、その変更の目的が「環境への負荷の低減」にあり、緑地その他の緩衝空地を増加する変更にあたる必要がある。本件では、前記のとおり、同号に該当するかどうか、現時点では不明であるためこれ以上の言及はできないが、同号該当性についても、検討される必要があるらう。

## おわりに―裁量審査における環境影響評価の過誤―

最後に、訴状および答弁書などを拝見し、関連する内容で、調査方法の選択などと裁量の違法性に関する司法審査の在り方について簡単に指摘しておきたい。

### (1) 行政裁量の司法審査と判断基準

行政による各種法律の適用は、行政処分（本件の場合には公有水面埋立変更免許）のプロセスに対応して、事実の認定、要件解釈・認定事実の要件へのあてはめ、手続の選択、行為の選択、行為の時期の選択といった段階に分けられる。そして、裁量が認められる場合であっても、事実誤認、目的違背・動機の不正や、他事考慮・考慮不尽など判断過程に杜撰さなどがあるとき、その裁量行為は違法と判断されうる（塩野宏『行政法Ⅰ（第5版補訂版）』（有斐閣、2013年）133頁以下）。

たとえば、小田急高架化訴訟最高裁判決（最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁）では、「裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実が誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法」であると判示している。

### (2) 事実誤認型審査

事実関係の調査・確定は適切な法的評価・法適用の前提であり、結果に影響を及ぼす重要な事実の認定が不合理であるとき、その処分は裁量の存否にかかわらず違法となるから、事実誤認は、本来、裁量の問題ではない。ただ、行政裁量の司法審査では、法律要件に関わる重要な事実がないのに処分をした場合を典型的な事実誤認＝違法原因として用いられる（最判昭和29年7月30日民集8巻7号1463頁）。たとえば、環境影響評価書のうち、鉄道騒音の調査・予測に関する部分に、独自の改変

や実測データに誤りなどがあり恣意的な取扱いに基づくかどうかなどが主要争点となった西大阪延伸線訴訟大阪地裁判決（大阪地判平成20年3月27日判タ1271号109頁）では、その是非はともかく、この事実誤認型の判断が示されている。すなわち、大阪市の委託により行われた環境影響評価の予測方法に仮に過誤があったときは、科学的客観性・信頼性を欠き、それによる誤った評価結果を基にして、大阪市長が都市計画変更決定をしたこととなるから、都市計画決定に関する裁量の違法性審査について、その違法原因を、調査・予測\*結果を重要な事実とみて「事実誤認」の枠組みでとらえたものといえる。このように、調査・予測方法については、科学性・客観性や不偏性こそが重要なのであって、そこに裁量の余地が入るとはいいがたいし、仮にあるとしても相当に限定的である。

### （3）判断過程審査

他方で、事業計画の決定・変更時の事実（現状）認識のみではなく、調査結果・予測に基づく評価ないし将来の見通しは、その前提にある調査対象の特定・調査方法、それに基づくデータなど予測根拠・予測方法の適否等の観点をも含め、総合して法的に評価されることになる。この点に着目して、たとえば、前述の小田急高架化訴訟最高裁判決では、高架式を採用することによる環境への影響について、東京都環境影響評価条例に基づく環境影響評価が行われ、環境影響評価は、東京都環境影響評価技術指針が定める環境影響評価の手法を基本とし、一般に確立された科学的な評価方法に基づき行われたこと、評価書で現実の鉄道騒音

\* 環境影響評価法に基づく基本的事項（環境庁告示第87号）によれば、調査は、適切に予測及び評価を行うために必要な程度において、気象、水象等の自然条件及び人口、産業、土地又は水域利用等の社会条件に関する情報等を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、及び解析することにより行うものである。また、予測は、対象事業の実施により環境に及ぶおそれのある影響の程度について、工事中及び供用時における環境の状態の変化又は環境への負荷の量について、数値計算法、模倣等による実験、既存事例の引用又は解析等の方法により、定量的に把握することを中心とし、定量的な把握が困難な場合は定性的に把握することにより行うものである。一方で、細部については議論の余地もありうるが、一般的には、評価は、事業実施による環境影響について、その回避・低減措置を踏まえ事業者の見解を明らかにすることにより行うものであるから、価値判断と位置づけられる。それゆえ、調査・予測と評価の間にある相違には留意が必要である。

の値は騒音対策等により相当程度低減すると見込まれること、環境影響評価等を踏まえ、本件高架式を採用することが周辺地域の環境に与える影響の点でも特段問題がないと判断して都市計画決定をしたことなどから、判断内容の合理性審査にあたって、環境影響評価の方法などの適正さを確認したうえで、評価書内容への配慮・環境保全に対する適切な配慮などを考慮事項として判断過程の合理性を審査している（公有水面埋立免許については、たとえば栃の浦景観訴訟広島地裁判決（平成 21 年 10 月 1 日判時 2060 号 3 頁）も参照）。

#### （４）まとめ

以上要するに、環境影響評価に何らかの過誤がある場合を、常に単純かつ極めて軽微な手続的瑕疵として取消原因とはならないと決め付けることはできない。それが、違法・取消原因となるかどうかは、事実誤認型にしても、判断過程審査にしても、環境影響評価と関わる許認可の違法性について裁判所が審査する場合の重要な考慮要素として共通するのは、

（ア）適切な事実関係（入手可能で、正確・適切な情報・事実）を前提としているかどうか、

（イ）科学的・技術的信頼性が担保される方法が使用され、それが誤りなく用いられているか（科学的客観性・信頼性、中立・不偏性の確保）、

である。そのほか、加えて、

（ウ）不確実性を見込み、法の趣旨・目的など各種要素を踏まえた上で、その評価に合理的な理由・根拠づけられているか等にも留意が必要である。

本件は環境影響評価の再実施に関するリーディングケースとして位置づけられると思われる。それゆえ、今後の法的議論や制度の展開にとつても重要であって、以上を踏まえた慎重な事実認定と法的評価が望まれるゆえんである。

以上