

滋賀県の環境影響評価制度（環境アセスメント制度）の見直しについて

（第2次答申）

令和7年（2025年）10月
滋賀県環境審議会

1 はじめに

滋賀県では、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある開発行為に対し、環境汚染を未然に防止し良好な環境の確保を図ることを目的として、昭和 56 年（1981 年）に「滋賀県環境影響評価に関する要綱（以下「要綱」という。）」が制定され、道路、ダム、発電所、工場・工業団地の造成といった大規模開発事業を実施する際には、事前に環境アセスメント手続が必要となった。この当時の環境保全対策は、環境の悪化を招く行為を規制し、悪化した環境を回復させることに重きが置かれており、また、当時の開発行為は、地域住民との十分な意見調整なしに実施されることがあり種々の紛争を招くケースもあった。このため、環境アセスメント制度には、環境汚染の未然防止の観点や住民意見を聴くプロセスが設けられている。

その後、要綱の対象事業や対象規模要件の多くは、現在の滋賀県環境影響評価条例（平成 10 年滋賀県条例第 40 号。以下「条例」という。）に引き継がれ、これまでに 82 件の事業に制度を適用されることで、大規模開発事業における事業者の自主的な環境配慮の促進、事業実施に係る円滑な合意形成の促進、乱開発の抑制などに成果を挙げてきたところである。

こうした経緯の中、令和 6 年 9 月に滋賀県知事から当審議会に対し、これまでの社会経済情勢等の変化を踏まえた「環境アセスメント制度の見直し」について諮問がなされた。その後、令和 6 年 12 月に条例別表第 12 号に掲げる工業団地の造成事業および同第 15 号に掲げる工場の建設事業に係る制度見直しの基本的な考え方等をまとめた第 1 次答申を行った。

本第 2 次答申は、第 1 次答申で示された方向性を基に制度見直しの具体的内容を検討し、その結果をとりまとめたものである。

滋賀県では、琵琶湖からその上流の森林までを森、川、里、湖のつながりとして捉え、その豊かな自然環境を守り次世代に引き継ぐための施策を進めており、引き続き、環境アセスメント制度を通じて持続可能な開発を進める必要がある。一方で、環境アセスメント対象事業の規模要件が厳しすぎたり、その手続に必要以上の時間を要したりすると、土地利用の現況によっては、環境と経済・社会活動のバランスが崩れるばかりか、将来的に環境保全に携わる人が減少し、環境保全に充てる財源も乏しくなることで、人と自然環境とのつながりの衰退を招くなど、環境悪化を引き起こす可能性がある」と危惧される。

このため、今般の環境アセスメント制度の見直しは、造成される場所の現況に応じて「従来どおり手続を行う必要のある場所」と「手続の合理化を行って差し支えない場所」とで区分を明確化すること。さらに他法令で類似の手続を有する場合は合理化を図ることで、手続にメリハリをつけることに重きを置くものである。これにより、造成に伴う環境影響が比較的小さいと考えられる場所に工場、工業団地の誘導を図る

ことで、環境と経済・社会活動の調和が図られた健全なまちの発展に貢献するとともに、人口減少に伴う自然環境の衰退等の諸課題を、地域に企業を呼び込み事業活動との協働により解決を図ろうとする「攻めの環境保全」の観点からの制度改正を提言するものである。

さらに、滋賀県の有する琵琶湖を中心とした森・川・里・湖とそのつながりによって育まれる生態系サービス、琵琶湖と共生する農林水産業（琵琶湖システム）等に注目し、それら地域資源の維持および持続可能な活用を進める観点から、近年、国内外で注目されるネイチャーポジティブ（自然再興）、NbS（自然を基盤とした解決策）、OECM（保護地域以外で生物多様性保全に貢献している地域）、CO₂ネットゼロ等の観点を環境影響評価手法等の検討に必要となる「情報」として追加することを提言するものである。

2 制度の見直しについて

（１）面積規模要件について

条例では、17 種類の対象事業が定められており、このうち、面的開発事業（工業団地、宅地、レクリエーション施設などの開発事業）は全て同じ面積規模要件とされている。しかしながら、工場建設事業については、造成に伴い生じる環境影響が他の面的開発事業とほとんど同じにも関わらず、面積規模要件がより厳しいものになっており、10ha 未満の工場の分散化や企業の県外流出に繋がっている可能性があるとの意見もある。また、県内市町からは、面積規模要件を設定した昭和 50 年代以降の環境改善の状況や環境法令の強化の状況を踏まえ、面積規模要件の整合性の検討を求める意見も出されている（図 1）。

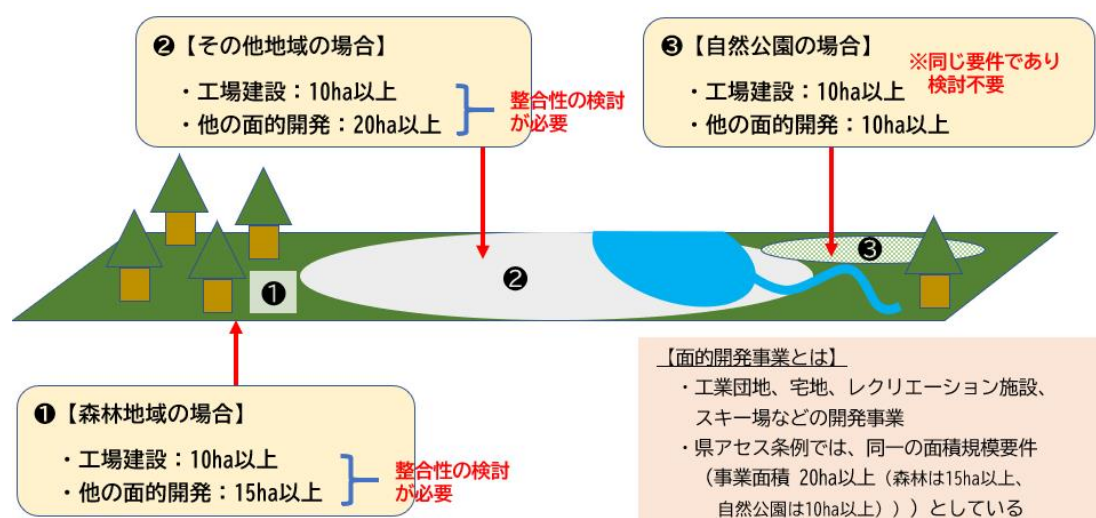


図 1 現行の面積規模要件（工場、面的開発事業）

工場が周辺環境に及ぼす影響としては、工事車両の増加や重機の稼働に伴う造成中の影響と、完成した施設からの排水や騒音といった稼働後の影響が考えられる。工場造成中および工場稼働後の環境負荷については、面積規模要件を検討した昭和50年代と比較し、環境関係法令の充実や企業の自主的な環境意識の高まり等により、発生する環境負荷は大きく低減している状況にある。

こうした現状を勘案すると、②その他地域において現行10ヘクタール以上とされている工場の面積規模要件を他の面的開発事業の面積規模要件と同じ20ヘクタール以上とすること、また、①森林地域において他の面的開発事業の面積規模要件と同じ15ヘクタール以上とすることで整合を図ることは、他府県が設定している面積規模要件と比較しても妥当である。

(2) 手続について

ア エリアの区分・明確化

環境アセスメント手続では、事業予定地の特性に応じた環境影響の調査等が適切に行われ、環境影響の回避・低減が図られた上で事業が実施されることが重要である。現状、条例に基づく手続(図2)のうち、①森林地域(自然豊かな場所)で計画される事業の場合は3～4年、②その他地域で計画される事業の場合は2～3年程度の手続期間を要している。

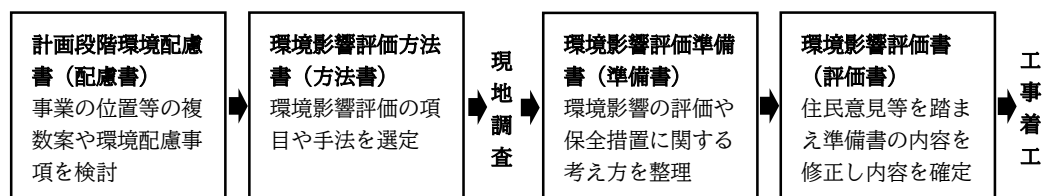


図2 条例の手続フロー

手続の緩和は、改変に伴う環境影響が比較的小さいと考えられる②その他地域において行うのが望ましいと考えられる。しかし、②その他地域であっても山林や河川に近い場所、鳥獣保護区、ヨシ群落の保全区域といった、開発に当たって配慮されるべき自然環境を有する区域が存在する。滋賀県では、これまでに琵琶湖からその上流の森林までを森、川、里、湖のつながりとして捉え、その豊かな自然環境や人々の営み(暮らしや産業)を守るための施策を進めている。そのような観点からも、②その他エリアの中から【A】手続緩和エリアにならないエリアを区分し、【B】手続緩和エリアになり得るエリア(白地エリア)を絞り込む必要がある(図3)。

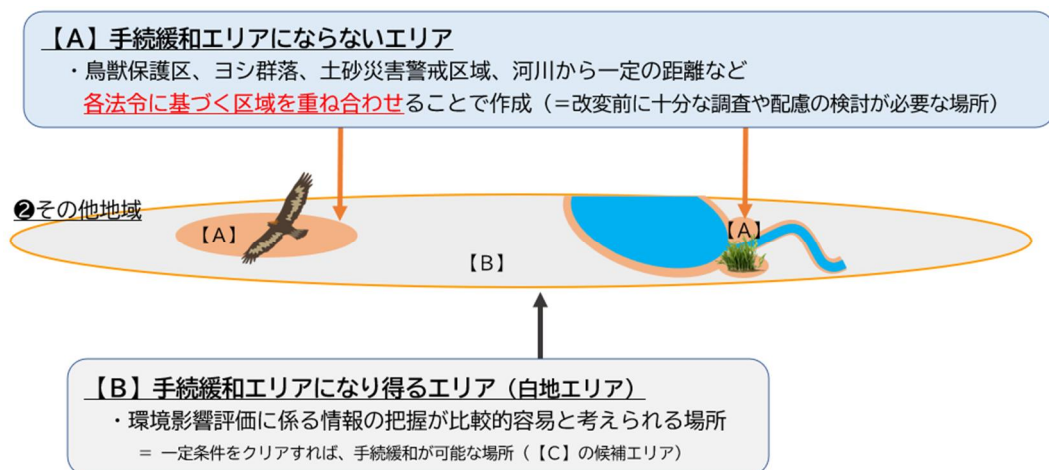


図3 更なる絞り込みのイメージ

【A】手続緩和エリアにならないエリア（各法令で指定された区域をGISデータで重ね合わせて作成）

	区域名	根拠法令
1	砂防指定地	砂防法
2	地すべり防止区域	地すべり等防止法
3	河川から200mの範囲 （27河川において設定）	-
4	急傾斜地崩壊危険区域	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律
5	土砂災害警戒区域 （特別警戒区域を含む）	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
6	鳥獣保護区	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律
7	原生自然環境保全地域、 自然環境保全地域、 滋賀県自然環境保全地域、 緑地環境保全地域	自然環境保全法 滋賀県自然環境保全条例
8	ヨシ群落保全区域	滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例
9	希少野生動植物種の生息・生育地保護区	ふるさと滋賀の野生動植物との共生に関する条例

※上記1～9の区域と森林地域（国土利用計画法）および自然公園（自然公園法、滋賀県立自然公園条例）を重ね合わせた『【A】手続緩和エリアにならないエリア』（GISデータ）は、『答申参考資料1』に示すとおりである

※27河川は『答申参考資料2』を参照

【B】手続緩和エリアになり得るエリア（白地エリア）

- ・上記【A】以外の場所

また、【B】手続緩和エリアになり得るエリア（白地エリア）においても、工場や工業団地を造成することの住民説明がなされていない場合は、計画初期段階での環境配慮事項の検討の機会をなくす可能性があり、手続緩和の対象とすることは妥当ではない。このため、手続緩和の対象とするのは、住民説明の機会を有する都市計画法の手続が進められていることが必要であり、【A】手続緩和エリアにならないエリアと重ならない形で都市計画法の工業専用地域または地区計画（専ら工場、工業団地の用に供されるものに限る。）（以下「工業専用地域」等という。）が設定され、工場、工業団地が造成される場合に手続緩和の対象とすることが妥当である（図4）。

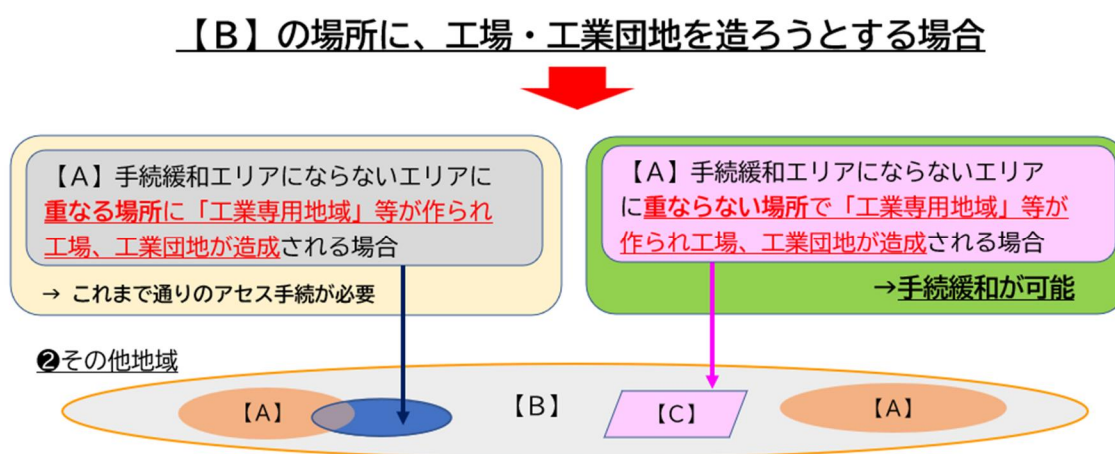


図4 手続緩和の対象とする工場、工業団地イメージ

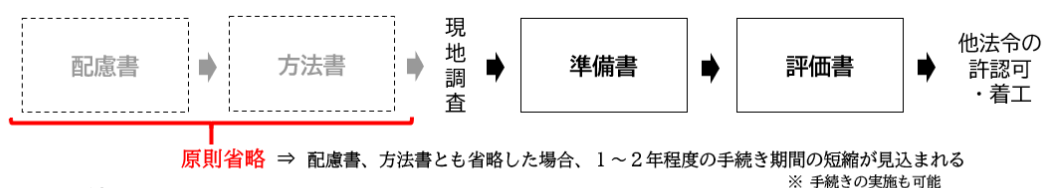
なお、環境アセスメント制度は、開発に伴う環境影響の調査等を行う制度であることから、農業振興地域の整備に関する法律に基づく「農業振興地域内農用地区域内農地」など開発が規制されている区域については【A】手続緩和エリアにならないエリアに含めていない。また、法令に基づく区域以外にもネイチャーポジティブ、NbS、OECMなど、大規模事業の実施に当たり、その場所が把握され、生態系のつながりを守る観点からの配慮が必要な場所の取扱いについては、**3 技術指針の見直し**として後述する。

イ 手続の緩和

既造成地などを含む【C】（手続緩和エリア）は、環境影響評価に係る情報の把握が比較的容易な場所である。このため、このエリアで求められる手続は最

小限とすることで、これまで通りの手続が求められるエリア（【A】【B】）からの事業の誘導を図ることが望ましい。しかしながら、【C】（手続緩和エリア）であっても、希少な動植物の生息・生育が確認される場合があることから、現地調査の実施を含め、環境影響評価準備書（準備書）以降の手続は必須とすべきである。一方で、計画段階環境配慮書（配慮書）および環境影響評価方法書（方法書）の手続については、次の理由により原則省略として差し支えないものと考えられる。なお、これらは、個別の地域事業に左右されることから、手続の実施も可能とすることが妥当と考えられる（図5）。

<【C】の場所で工場・工業団地を造成する場合>



<それ以外>



図5 【C】の場所とそれ以外の場所での手続フロー

<手続を省略可能とする理由>

【配慮書】：【C】（手続緩和エリア）の工業専用地域等では、工場や工業団地を造成することの住民説明がなされており、配慮書で求められる立地選定等の検討が完了している。

【方法書】：【C】（手続緩和エリア）は、いったん人為的な改変がなされた土地であることから、滋賀県環境影響評価技術指針（平成11年滋賀県告示第124号）に示される調査手法を基に調査項目等の絞り込みが可能である。なお、調査手法は、準備書の段階で客観性を示すためにも、事業者が予め専門家ヒアリング等されることが一般的であり、手法の妥当性も相当程度確保されている。

3 技術指針の見直しについて

滋賀県環境影響評価技術指針では、事業予定地およびその周辺の地域特性（自然的状況および社会的状況）を把握し、環境影響の予測評価や環境保全措置を検討するよう求めている。

近年、県内でも気候変動や生物多様性の衰退といった課題が顕在化している現状を踏まえ、滋賀県の象徴でもある森・川・里・湖のつながりを持つ琵琶湖を中心とした豊かな自然環境、その恵みを受けた暮らしを守り次世代に引き継ぐことを目的として、今回の制度見直しに合わせた技術指針の改定を提言する。具体的には、技術指針の「地域特性として把握すべき事項」に以下の点を追加し、生態系のつながりやCO₂ネットゼロ社会づくりの観点からの環境配慮を求めることが妥当である。

<把握されるべき地域特性として追加するもの>

(琵琶湖システムの観点)

- ・ 森・里・湖に育まれる漁業と農業が織りなす琵琶湖システム
- ・ コイ・フナ類の産卵場ポテンシャルの高い地域
- ・ ふるさと文化財の森

(生態系、生物多様性の保全（ネイチャーポジティブ）の観点)

- ・ OECMとして認定されている場所
- ・ さとがわ指数（水辺環境の多様性が高く、魚類やトンボ類などの多様性が高いと考えられる場所）
- ・ さとやま指数（里山環境の多様性が高く、里山に生息するサシバや、トンボ類、両生類などの多様性が高いと考えられる場所）
- ・ イヌワシ、クマタカの保護および生息環境保全ゾーン
- ・ 滋賀県ビオトープネットワーク長期構想における重要拠点区域、生態回廊
- ・ ラムサール条約の登録湿地

(NbSの観点)

- ・ 森林のもつ気候変動緩和機能
- ・ 森林や農地の持つ洪水調整量および土砂流出防止量
- ・ 一時的な水の貯留可能性がある場所
- ・ 地形・地質等から雨水浸透機能が期待できる場所

<事業者における環境配慮の観点から追加するもの>

- ・ 事業活動を通じたCO₂ネットゼロ社会づくりの推進に向けた省エネルギー対策、再生可能エネルギーの導入、吸収源対策

4 参考資料

- ・ 『答申参考資料1：環境アセスメント制度の見直しに向けた検討結果について』および『答申参考資料2：河川から一定距離』を添付

<用語説明>

用語	解説
環境アセスメント	開発事業の内容を決めるに当たり、それが環境にどのような影響を及ぼすか、予め事業者自らが調査・予測・評価を行い、その結果を公表し住民や地方公共団体等から意見を聴き、それらを踏まえ、環境の保全の観点からよりよい事業計画を作りあげていこうという制度（規制や許認可では無い）。
生態系サービス	人々が生態系から得ることのできる便益のこと。「供給サービス」、「調整サービス」、「文化的サービス」、「基盤サービス」等がある。
琵琶湖システム	伝統的な琵琶湖漁業、水田に遡上する湖魚を育む「魚のゆりかご水田」、米と湖魚との融合から生まれたフナズシなどの食文化、湖魚を用いた祭礼などと併せて、琵琶湖の環境に配慮した環境こだわり農業（オーガニック農業）や水源となる森林保全活動などによって形づくられる持続的な生業（なりわい）のシステム。2022年に世界農業遺産としてFAO（国連食糧農業機関）に認定された。
ネイチャーポジティブ （自然再興）	生物多様性の損失を止め、回復軌道に乗せること。2030年までにこの状態を実現することを目指す国際的な目標。
NbS （自然環境を基盤とした解決策）	自然環境を社会・経済・暮らし・文化の基盤として認識し、自然の恵みを活かして気候変動対策、防災・減災、地域経済の活性化などの社会課題の解決に役立てようとする取組（NbS：Nature-based Solutions）
OECM （保護地域以外で生物多様性保全に資する地域）	保護地域以外で民間等の取組により生物多様性保全が図られている地域。OECM（Other Effective area-based Conservation Measures）は、2018年の生物多様性条約COP14で定義された。
CO ₂ ネットゼロ	二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの「排出量」から、植林、森林管理などによる

	「吸収量」を差し引いて、合計を実質的にゼロにすること。「カーボンニュートラル」「脱炭素」と同意
--	---

以上