

日本における S E A の可能性
Possibility of Introducing SEA into Japan

原科幸彦

Sachihiko Harashina

東京工業大学

Tokyo Institute of Technology

1. 日本の環境アセスメントと S E A

日本は 1972 年のストックホルムでの国連人間環境会議で、環境アセスメント制度導入の意志表明をした。しかし、法制化は遅々として進まず、行政指導による制度の導入が主として行われた。法制化されたのは環境基本法（1993）により環境アセスメントの推進が規定されてから、ようやく 1997 年のことである。結局、O E C D 加盟 29 ヶ国中の最後になってしまった。行政指導が中心とは言えアセスメントはかなり定着してきており、国と自治体の合わせて 60 以上もの制度のもと既に数千件に達する実績がある。だが、これらは開発事業が環境に及ぼす影響の事前評価、すなわち事業アセスがほとんどである。

1992 年の国連環境開発会議（U N C E D）において国際的に合意された、持続可能な開発（あるいは発展）の概念は環境と経済の両面を統合した意思決定をいかに行うかということである。U N C E D を受けて、持続可能な発展を達成する観点から、環境アセスが貢献すべきだという問題意識が各国で生じてきた。日本でも同じ問題意識から環境基本法の第 19 条で、国の施策の策定・実施に当たり環境配慮を求めている。

持続可能性を確保するためには、事業アセスだけでは限界があり、意思決定の戦略的な段階から行う戦略的環境アセスメント（S E A）が必要であるという認識は日本でも広まりつつある。国際影響評価学会（I A I A）では、「S E A は、提案された政策・計画・プログラムにより生ずる環境面への影響を評価する体系的なプロセスである。その目的は、意思決定のできる限り早い適切な段階で経済的・社会的な配慮と同等に環境の配慮が十分に行なわれ、その結果適切な対策がとられることを確実にすることである。」*1 と定義している。筆者はさらに、プロセスの透明性が不可欠であることをつけ加える。

S E A は事業アセスの限界に対する認識を背景として、それより上位段階の意思決定に環境アセスを導入するという意味で用いられている用語であり、対象は法令案の策定から地域開発計画まで非常に幅広い。しかし、その本質は明確である。それは政策・計画段階における意思決定過程の透明性を高めるということにある。持続可能な発展のためには、大規模事業を行う主体は官民を問わず、その環境影響を政策策定や計画策定の段階からどのように配慮したかを社会に対して説明する責任（アカウンタビリティ）がある。そのための情報公開と住民参加に基づく制度が S E A である。ところが、日本では、情報公開も住民参加も、欧米の環境先進国に比べると遅れており、S E A の導入は容易ではない*2。

2. 事業アセスから S E A へ

日本のアセスメントは、現状では事業アセスがほとんどであるが、これは日本だけに限

ったことではない。例えば、アメリカの国家環境政策法（NEPA）は1970年に施行され、世界最初のアセス制度が制定されたが、個別の事業のみならず政策や上位計画段階をも対象とするものである。しかし、実際には当初の想定通りには行かなかった。国家環境政策法 - 25年間の有効性の研究において、「NEPA誕生後25年間の適用は、特定地域における建設、開発、あるいは資源採取事業に集中していた。」と指摘している*3。

他の諸国においても、政策や計画段階を対象とする制度ではなく、開発事業段階のみを対象とする制度が主に普及した。これには各国の社会的・文化的背景の違いなど様々な要因があろうが、この傾向を決定づけたのが欧州委員会（EC）における指令である。1985年に採択されたEC事業アセス指令では、対象は開発事業に限定されることとなった。日本だけでなく、従来は各国で事業アセスが主として行われてきた。

しかし、ECにおいて、政策・計画・プログラムについての環境アセスメントが必要であるとの課題が残されている点が忘れられたわけではない。

EU加盟国においても、政策・計画・プログラム段階での環境アセスメントに関する具体的な取組が進められた。中でもオランダでは、1987年の環境影響評価令において、特定の部門別計画、国家・地域計画などに対して事業アセスと同様の手続を行うこととした。また、1995年に環境テストと呼ばれる手続を開始し、新しい法令案を作成する際に環境への様々な影響について検討し、記述させることとしている。その他、デンマーク、フィンランドなどでも、SEAが制度化されている。また、イギリスにおいても、公式の制度はないが先進的な計画制度のもとSEAの具体例の蓄積がなされてきた。

1996年12月、ECによってSEA指令案が公表されたが、その目的は、環境アセスメントの実施と、その結果を基本計画や実施計画の準備段階と採用段階において考慮することにより、環境保護をこれまで以上に高いレベルで実施することとなっている*4。これは現行の事業アセスを補足するものと位置づけられている。SEA指令が発効すれば、大きな影響を世界各国に与えるであろう。日本もEUと歩調を合わせることを要求されることになるのではないだろうか。

EUのSEA指令では、事業に関する開発許可の意思決定の枠組みを確立する目的で策定される計画やプログラムに適用されることとされている。この指令案は、土地利用に関連する基本計画と実施計画の段階にのみ限定して適用されるもので、より全体的な政策レベルでの意思決定に関しては適用されない。すなわち、土地利用に関連する事業の開発許可の意思決定枠組みを確立する目的で策定される計画及びプログラムに適用される。

3. 日本におけるSEAの必要性

一方、日本の環境影響評価法は、あくまでも事業アセスを中心としたものである。しかし、法律制定に当たって中央環境審議会から提出された答申では、政策や上位計画段階の環境アセスメントについて指摘しており、SEAの必要性は明確に認識されている*5。環境影響評価法は1997年6月に成立し1999年6月から施行されるが、国会の審議過程で衆参両院において戦略的環境影響評価制度の検討についての付帯決議がなされた。今後、我が国の環境アセスは新しい段階に入るが、この付帯決議の実行が求められることとなる。

一般的に、事業に至るまでには、政策（policy）、計画（program）、事業（project）の流れがある。すなわち、個別の開発事業計画の立案は、様々な政策や上位計画に影響され、

また、規定されて行われることが通常である。特に、大規模な開発事業ほどこの傾向が強い。EUのSEA指令も、このような枠組みのもと、計画や政策段階で環境アセスメントの実施を求めているが、我が国でも大きな枠組みは同様である。

例えば、高速自動車国道を例にとれば、高速自動車国道をどのように整備していくかといった道路整備五カ年計画段階の意思決定や、個別路線の起点・終点を決定する予定路線段階の決定、個別路線の主たる経過地、設計速度等を定める基本計画段階の決定を経て、個別の路線の具体的な経過地が定められる整備計画段階の決定が行われる。現行の開発事業の環境アセスはこの整備計画の前に実施される。

このように事業アセスに先立つ各段階で、各種の政策や上位計画についての意思決定が行われており、これらの策定段階で環境配慮を行う手続として、我が国においてもSEAを適用することが手続き上は可能である。このためには、行政の意思形成過程の情報公開が不可欠である。

そして、日本でも従来 of 事業アセスの経験から、計画段階でのアセスの必要性が次第に明確に認識されるようになってきた。古くは道路建設事業計画における諸事例があり、これらは日本のアセス制度が導入され始めた1970年代から生じている。東京の湾岸道路計画や京都の国道のバイパス計画（京滋バイパス）などでの紛争は、いずれも路線変更が求められ、計画段階からのアセスの必要性が指摘された*6。

これらは大気汚染や騒音など地域住民の健康影響の問題が焦点となるが、特に計画段階からのアセスの必要性が強く主張されるのは自然保護と対立する場合である。自然保護に対する意識の高まりとともに、最近ではそのような事例も増えてきた。そのような最近の代表的な事例として名古屋市における干潟保全の問題がある。ここでは、都市活動により生ずるごみの問題と干潟の保全が対立している。

名古屋市の港湾部に藤前干潟という、奇跡的に残された貴重な干潟がある。しかし、ここは現在、名古屋市の一般廃棄物の最終処分場として埋め立てられようとしている。ラムサール条約の登録湿地候補として国際的に勧告されているほどの干潟が、わずか10年間分のごみ処理のために破壊されてしまう。この事例は、今年4月にニュージーランドで行われた国際影響評価学会（IAIA）の年次総会でも議論され、IAIA有志により埋立計画の再考を促す勧告文が、名古屋市、愛知県、環境庁の三者に出された*7。

アセスの手続きは今年の8月で終了したが、評価書では埋め立てによる自然環境への影響は明らかだとされ、干潟の価値の重要性も指摘された。しかし、埋立計画の変更はされず、その代わりに、埋立後、新たに人工干潟を作るという代償措置が提案された。だが、渡り鳥の重要な飛来地である干潟の機能は人工干潟では代替できないことが多くの専門家から指摘されている。名古屋港には埋立代替地となりうる多くの場所があり、計画の早期段階で検討を始めれば十分に代替地は見つけられたはずだ。事業に入る直前で行うアセスの欠陥が明確に現れている。ただし、藤前の場合は、他の大都市に比べ大幅に遅れているごみの減量化を徹底すれば時間の余裕ができ、今からでも代替地の検討は可能である。

4. SEAの部分的な試み

EUのSEA指令が発効し、EU加盟国における法制化が進められた場合、アメリカは既に法律レベルで政策・計画・プログラムを対象としており、カナダも閣議決定レベルで

の S E A の仕組みをすでに運用している状況である。日本は S E A の導入においても再び O E C D 加盟国で最後になってしまうのであろうか。幸い、少しずつだが、S E A の試みは行われ始めた。しかし、それらは部分的な試みが多い。以下に代表的な事例を示す。

(1) 川崎市の環境調査制度

S E A 制度を作ろうとした試みの最初は、首都圏に立地する川崎市であろう。川崎市は環境アセスメント制度の導入においても先進的な自治体であり、1976 年に全国の自治体で最初のアセス条例を制定した。国の閣議アセス (1984) より 10 年近くも早い。この川崎市では、1991 年に制定した環境基本条例に基づき行政内部で政策・計画の早期段階から環境配慮する制度を作った*8。1994 年の施行以来、4 年間で既に 10 件の実施例がある。

この制度は、市役所の庁内各部局の横断的な制度であり、そのプロセスは公開されない。あくまでも庁内での制度であるため S E A で不可欠な透明性が低い。このプロセスは情報公開も参加もされていない。しかし、環境行政に関する年次報告書には検討結果が掲載される。この事後報告に対しては市民は意見を述べることができ、将来の類似案件の評価において、市民意見が考慮されることになっている。

川崎の制度はプロセスの公開制がないので、S E A とは言えないが、政策・計画の早期段階から環境面での影響を検討するという点では、S E A の一つの要件を満たしている。このプロセスが公開されるようになれば S E A と言えるから、もう一歩である。

(2) 東京都の総合アセスの試み

一方、プロセスの公開制に重点をおいた制度化の試みが隣の東京都で始まった。「総合アセスメント制度」と言い、総合計画の計画段階から公開制の高いプロセスで環境配慮を行おうというものである。2000 年からの導入を目指し、環境保全局が事務局となり今秋から制度の試行を始めた。現在、具体的な検討対象とする総合計画の選定や、予測・評価項目とその手法の検討を行っているところである。

この制度では環境配慮を行うため審査会を設けているが、委員は専門家 12 名の他に都民から 3 名の公募委員がいる。これにより、審査会での検討に一般都民の意見が反映され、また、検討の様子が具体的に都民に伝えられうることとなる。この意味で、情報公開と参加という点の基本的な条件は満たしている。

ところが、全ての情報が公開され検討されるわけではない。S E A においては人間活動と環境とのバランスをどう取るかが評価の核心であるが、この条件が満たされていない。すなわち、社会・経済面と環境面との比較考量という設定にはなっておらず、環境面だけを評価することになっている。これでは、人間行動の管理はできない。環境部局が中心になってこのプロセスを運用するため、総合計画の立案そのものは、このプロセスの枠外で事業部局の手で行われるのである。

東京都の試みは住民参加という点では川崎市よりも進んでいるが、総合性という点では、川崎市の制度よりも後退している。全庁的な取組がなされなければ S E A とはなりえない。

(3) 横浜市の住民参加による道路づくり

川崎市の制度も、東京都の試みも、S E A のある要素は満たしているが、重要な要素が

欠けているため、まだ、S E Aとは言えない状況である。しかし、環境行政の枠組みではなく事業部局である建設行政の枠組みでは、例外的ではあるものの、さらに進んだ取組がなされている。川崎市の西隣、横浜市における試みである。この事例には筆者も、専門家としてだけでなく地域住民の一人として参加してきた。

横浜市北部丘陵地の郊外住宅地である人口 26 万人の青葉区に、市の道路を造る計画がある。この道路づくりを計画段階から住民参加して進めようという試みである。横浜市は、1992 年頃から市民に道路計画の情報を伝えてきたが、1996 年から住民参加による計画作りの委員会を設置し活動してきた。この委員会は公募住民 12 名、自治会推薦 7 名、地域在住専門家 2 名、行政 3 名の計 24 名からなる。筆者も専門家委員の一人として参加した。

1998 年 3 月までの 1 年半ほどの間に 19 回の委員会を開き、さらに地区別シンポジウムや学習会などを開催して、密度の高い検討を行った。その結果、対象となる 3 つの事業計画路線について、それぞれ、ノーアクションを含む複数のルート代替案を絞り込み、影響の予測・評価項目の絞り込みも行った。いわゆるスコーピングプロセスが 3 月でほぼ終了し、この委員会は 3 月で解散した。本来、次の段階では準備書を作成し、通常のアセスプロセスに入るべきところだが、準備書に相当するものは簡便なパンフレットとなった。

このパンフレットを青葉区の住民に配布しアンケート調査を 8 月に行った。10 万世帯ほどの地域に 1 万世帯分のアンケート調査を実施した、かなり大規模な調査である。現在、回答結果の集計解析中である。4 月以降は、市の都市計画手続きと連動するよう専門家中心の委員会を新たに設け、筆者ら住民参加委員会の専門家委員 2 名も新委員会の委員となった。そして、住民参加委員会のメンバーとの意見交流はさらに継続する仕組みになっている。このように、現在のプロセスは通常のアセスプロセスにはなっていないが、計画への環境配慮という趣旨は引き継がれている。

このプロセスでは、単に公開性が高いだけでなく、評価枠組みが S E A 本来のものとなっている。すなわち、道路建設の必要性にまで踏み込んだ評価が行われるよう、社会・経済面と環境面との比較考量をする評価枠組みとなっている。日本ではあまり公表されることのない建設費用の概算値まで、アンケート調査では公表された。情報公開と住民参加の推進により意思決定過程の透明性を高めることが S E A の核心である事を考えると、横浜の試みは、事業部局が中心ではあるが、S E A 本来の趣旨にそうものである。住民参加委員会では環境部局も積極的に参加し、積極的な情報公開が行われた。

5 . 小都市における S E A の事例 狛江市のごみ中間処理施設計画

このように制度としては S E A と呼べるものはないが、部分的には S E A の要素を満たす試みが次第に現れてきた。そして、S E A プロセスの実施例も小都市の段階では現れてきた。まだ例外的ではあるが東京の一地区に具体例がある。最後にこの事例を紹介する。東京都狛江市のごみ中間処理施設建設計画の紛争事例である*9。これは市民参加によって計画が作られたものであるが、そのプロセスは S E A と解釈できる。狛江市は東京 23 区の西に隣接する人口 7 万人程の住宅都市である。市は、その中心部にピン・缶の中間処理施設を作ろうと計画したが、市民の強硬な反対により阻止された。市はそこで、施設の立地点選定段階まで戻り市民とともに検討するプロセスに入った。このプロセスは情報公開と参加の両面を満たすとともに、代替案の比較検討にもとづき十分な環境配慮がなされた。

代替案は日本では珍しく立地の代替案、2案が比較検討され、評価項目は環境面だけでなく、社会・経済面を含めた14項目にわたる総合的なものであった。市民参加による計画検討のプロセスは1年間にわたり、その結果、立地点は市の当初の提案どおりとなった。市の判断の妥当性を市民も認めたことになる。しかし、それだけでなく、施設計画の中身も大きく変わった。地域の周辺環境への影響を緩和するよう建物をデザインするとともに周辺整備計画も合わせて作成された。そして、施設の機能は単にビン・缶の中間処理だけでなく、市民によるリサイクル活動の拠点となるよう機能が付加された。これは施設計画というハードの計画だけでなく、同時に一般廃棄物処理計画というソフトの計画もなされた結果である。この検討過程で施設の機能も変化した。このように、狛江では、計画の段階で、他ではあまり見られない積極的な市民参加が行われた。市民は、ごみ市民委員会という、市民、行政、専門家が一堂に会する場だけでなく、市民だけの検討の場や、見学会、勉強会などを作り、ニュースレターの発行、ごみ百人スピーチというイベントの実行など多面的に活動した。このため、市民は年間実に50回以上も様々な形の会合に参加した。行政はコンサルタントの力を借りてこの市民の活動を側面から支援した。筆者ら専門家もこれを支援したわけであるが、市民の熱意に押され専門家も年間、20回以上も会合に参加することとなった*9。施設は1994年10月に竣工し、1995年4月から稼働している。これは、一般廃棄物処理計画の実行段階でもある。既に3年を経たが大きな問題は生じていない。むしろ、地域環境に調和するデザインとしたため周辺環境のアメニティ向上に貢献しており、地域住民の行政に対する理解も若干は向上したようである。狛江市ではこの後、環境基本条例を新たに制定し、環境基本計画も昨年度策定した。狛江の例は紛争という緊急事態の解決のため、市長以下、市の行政当局が総力で対応した。そして、狛江は市域が6.4km²と狭く高密度都市であるため、市民が市全体のことを考えるには好都合である。情報交流の効率が良いという利点がある。これらの点から簡単に一般化はできないが、少なくとも狛江のような10万人程度の小都市では、現行の枠組みの中でもSEAの可能性を示している。狛江や横浜の事例からSEAの条件は、まず情報公開であると言える。その上で、計画案検討段階からの積極的な住民参加プロセスが作れば、日本でもSEAは導入可能である。情報公開法が国会で継続審議となっているが、実効性の高い内容の法にしなければならない。特に、意思形成過程の情報は例外なく公開する事が不可欠の要件である。

[注]

- *1 Sadler, Barry and Verheem, Rob (1996) Strategic Environmental Assessment (国際影響評価学会日本支部訳(1998)、戦略的環境アセスメント・ぎょうせい)
- *2 Harashina, Sachihiko(1998) EIA in Japan: Creating a more transparent society? EIA Review, 15(8), 69-83.
- *3 Council on Environmental Quality (1997) The National Environmental Policy Act - A Study of its Effectiveness After Twenty five Years -
- *4 Proposal for a council directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment
- *5 中央環境審議会 (1997) 今後の環境影響評価制度の在り方について・答申

- *6 Harashina,Sachihiko (1988)Environmental Dispute Resolution in Road Construction Projects in Japan. EIA Review, 8(1), 29-41; Harashina (1995) Environmental Dispute Resolution Pocess and Information Exchange. EIA Review, 15(8), 69-83.
- *7 IAIA members (1998) IAIA 国際メンバーによる藤前干潟勧告. IAIA Japan Newsletter, 2(2),1.
- *8 田中充 (1994) 地球環境時代の自治体政策への期待. 地域開発, 358, 22-29.
- *9 寄本勝美 (1993) 市民参加の合意形成. 地域開発, 344, 15-21. 原科幸彦編著 (1994) 環境アセスメント. 放送大学教育振興会, 282pp.