

戦略的環境アセスメント導入に伴う公共事業の計画プロセスの課題*

The Issues of Planning Process by Institute of Strategic Environmental Assessment *

岩佐賢治**・矢嶋宏光***・荒井祥郎****・遠藤園子****

By Kenji IWASA**・Hiromitsu YAJIMA***・Yoshiro ARAI****・Sonoko ENDO****

1. はじめに 戦略的環境アセスメント導入の経緯

我が国の環境影響評価法は、平成9年に制定され、事業実施前に環境面での影響をチェックする機能を果たしてきた。この環境影響評価法は、施行後10年経った後、見直すことが法附則第7条で定められていた。

そこで、平成20年には環境影響評価制度総合研究会で、また平成21年には中央環境審議会総合政策部会に設置された環境影響評価制度専門委員会での議論を経て、平成22年2月には中環審が「今後の環境影響評価制度の在り方について」を答申（以下、中環審答申）した。それを受けて「環境影響評価法の一部を改正する法律案」（以下、改正法）が3月19日に閣議決定され、第174回通常国会で審議されているところである^[1]。

法案による主要な改正項目はいくつかあるが^[2]、その一つに「戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment/以下、SEA）」の導入がある^[3]。これまでの環境影響評価法による環境影響評価（Environmental Impact Assessment/以下、EIA）は、事業実施の直前に環境影響を把握するため、例えば「事業の実施に係る環境の保全に効果を有する一方、既に事業の枠組みが決定されているため、事業者が環境保全措置の実施や複数案の検討等について柔軟な措置をとることが困難な場合がある」^[1]といったような評価を受けることがしばしばあった。

そこで環境省は平成19年に「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」^[2]（以下、SEAガイドライン）を取りまとめ、我が国のSEAの共通的な手続きを示した。さらに今回、法によりSEAが導入されることで、早期の段階から環境影響評価また環境配慮の取り組みが進むものと思われる。一方で、改正法によるSEAは対象とする計画が明確になっていないなどの課題も有して

*キーワード：計画手法論, プロジェクト構想, 市民参加, 環境計画

**正員、工修、(財)計量計画研究所 PI 研究室

(東京都新宿区市谷本村町2-9、

TEL:03-3268-9930、E-mail:kiwasa@ibs.or.jp)

***正員、工博、(財)計量計画研究所

****非会員、(財)計量計画研究所

いる。

本論文では、改正法で規定されたSEAの特徴を明らかにし、現状の計画策定のプロセスにSEAを導入した場合の課題を整理することを目的とする。

2. 改正法によるSEAの特徴

(1) SEAを導入する段階

浅野らによれば^[3]、「SEAの定義には様々なものがあるが、概ね、SEAを、政策(policy)、計画(plan)、プログラム(program)を対象とする組織化された環境影響評価のプロセスであるとする点で共通している。」としている。諸外国の環境影響評価制度でも、戦略的環境アセスメントは政策、計画、プログラム段階で実施されており、個別事業の枠組みを与える段階でSEAが実施されているとすることができる。(図1)

計画段階	政策	計画	プログラム	事業
アメリカ	NEPA(国家環境政策法)/CEQ規則			
イギリス	計画及びプログラムの環境影響に関する規則			
ドイツ	環境影響評価法/ 戦略的環境影響評価導入のための法			
フランス	自然保護法			
EU	SEA指令			

図1 海外の環境影響評価制度および対象段階
(文献4)をもとに作成)

一方、改正法によるSEAでは、その実施段階を「事業に係る計画の立案の段階」としている(第三条の二)。

具体的にどの段階を対象としているかについては、改正法案に関する国会審議を見るとわかる。第174回国会参議院環境委員会において、国際社会で使われている戦略的環境アセスメントとはどのようなものか、その一般的な定義について問われた環境大臣は、「海外のSEAは改正法による日本版SEAよりもさらに早い段階で実施している」と答弁している^[5]。

また中環審答申では、「SEAとは、本来、個別の事業に先立つ『戦略的な意思決定段階』、すなわち、個別

の事業の実施に枠組みを与えることになる計画（上位計画）、さらには政策を対象とする環境影響評価である」としながらも、SEAガイドラインが事業の位置・規模等の検討段階を対象にしていることから、今後のSEAについても「個別事業の計画・実施段階前における事業の位置、規模又は施設の配置、構造等の検討段階とすべき」とされた¹⁾。

このように我が国の改正法によるSEAは海外で標準となっている政策・計画・プログラム段階での導入ではなく、個別事業の上流段階を対象に導入しようとしていることがわかる。

(2) SEAの実施手順

改正法によるSEAの手続きは、以下の通りである。

(第三条の二～第三条の十) (図2)

- ①環境の保全のために配慮すべき事項を検討(事業者)
- ②計画段階環境配慮書を作成(事業者)
- ③配慮書の送付(事業者→主務大臣→環境大臣)
- ④環境保全の見地からの意見(環境大臣→主務大臣→事業者)
- ⑤配慮書案または配慮書について意見聴取(一般、関係行政機関→事業者)

なお、「計画段階配慮書」の内容は以下の通りである。

- ・事業者名、住所
- ・事業の目的及び内容
- ・事業実施想定区域及び周辺概況
- ・計画段階配慮事項ごとに調査・予測及び評価の結果をとりまとめたもの
- ・その他環境省令で定める事項

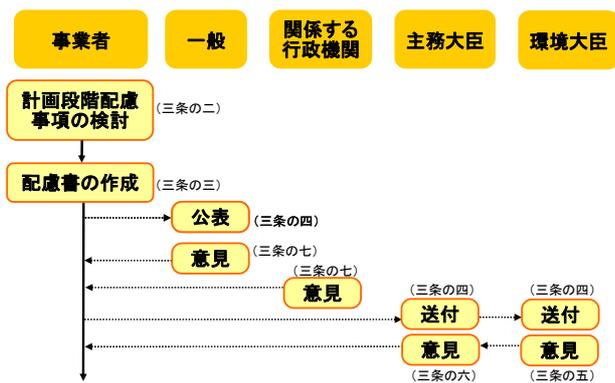


図2 改正法によるSEAの手続き

a) スクリーニング、スコーピング手続き

このように、改正法によるSEAの手続きでは、SEAを実施(計画段階配慮事項の検討)し配慮書を作成するまでは市民や関係行政機関の関与はなく、配慮書を作成した後に公表(送付)し、意見を把握する手続きとなっている。

一方SEAガイドラインでは、「比較評価を行うべき位置・規模等の複数案、評価を行うべき項目並びに調査、予測及び評価の手法を検討」し、「評価方法の案等を公表し、環境保全の観点からの公衆の意見を把握」し、「また、関係都道府県・市町村に対し、適切な時期に評価方法の検討状況を示すとともに、それまでに把握している公衆の意見の概要及び当該意見に対する見解等を示し、関係地域の環境の保全に関する情報の提供を求め」ることとされていた²⁾。(図3)

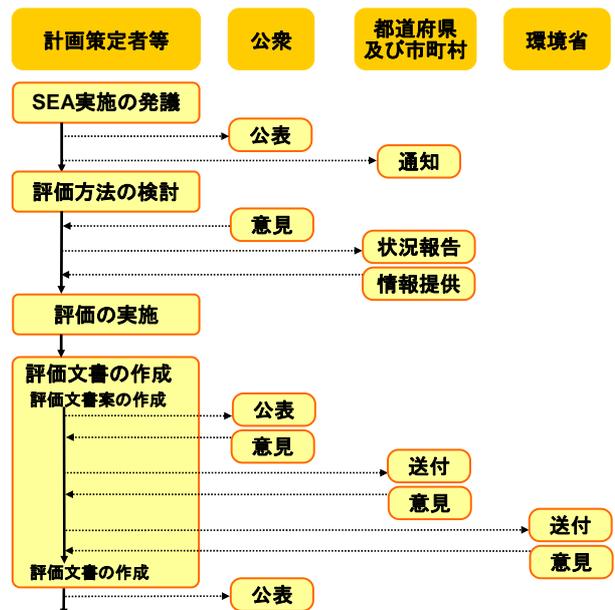


図3 SEAガイドラインによるSEAの手続き

また、EIAの手続きにおいても、方法書手続、評価の実施、準備書手続、評価書手続と、段階的に手続きが進むようになっている。

つまり改正法によるSEAは、SEAガイドラインやEIAには存在するスクリーニング(案の設定)、スコーピング(評価方法の設定)手続きを設けていない。

b) 複数案の比較評価

改正法では、SEAを実施する上で、複数案を比較評価することが義務づけられていない。

一方、SEAガイドラインでは、「複数案を対象に比較評価を行う」こととされている。また「事業を行わない案も複数案に含める」こととされていた²⁾。

また中環審答申でも、「原則、複数案を対象に比較評価を行うこととすべきである。」とされた¹⁾。

改正法で複数案の比較を義務づけられなかった理由について、参議院環境委員会での審議では「地域の自然的な状況や社会的な状況を鑑みると複数案の設定が現実的ではないケースも考えられ、こうした場合、単一案だけで検討することも許容されるという考えである」と答弁している⁵⁾。

(3) SEAの対象計画

環境影響評価法第一条で「…環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、…」とされているように、環境影響評価は文字通り評価のための手続き及び方法を定めたものであり、評価を受ける「事業の内容に関する決定」のための手続きや方法を定めたものではない。

現行法におけるEIAは、道路など「都市施設として都市計画法の規定により都市計画に定められる場合における当該都市施設に係る対象事業については…」「環境影響評価その他の手続きは」「都市計画の決定又は変更をする手続と併せて行うものとする」（第四十条）とされている。つまりEIAは都市計画に反映するための措置であるということが出来る。

一方SEAの対象は、改正法によると「事業に係る計画の立案の段階」であるが、道路その他の都市施設については、「計画の立案の段階」に相当する法定計画は存在しない。つまりSEAによる評価を受けて決定する計画が無い場合、SEAの評価の行き先がない状態になっているということである。

(4) SEAによる環境評価と総合評価の関係

SEAは環境面の観点から評価することを規定している。ところが計画を策定するためには、環境面だけでなく土地利用、交通、費用対効果など総合的な観点から比較評価し検討、決定するものである。

国土交通省が定めた「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」⁶⁾では計画検討の手順の中で、複数の案を社会面、経済面、環境面等の様々な観点から評価することが定められている。

ただし、こうした総合的な観点からの評価の規定はあくまでガイドラインであるため、SEAが法制化されることで総合評価のうち環境面からの評価のみが法定化されることになる。

総合評価				環境面の評価			
	A案	B案	C案		A案	B案	C案
社会面				大気			
環境面				水			
経済面				生態系			
				...			

図4 総合評価と環境評価の関係

(5) SEAの評価の精度

改正法によるSEAは、評価の精度について規定していない。

一方、SEAガイドラインでは、「…調査、予測及び評価は、SEAの評価の目的を満たす範囲で事業の熟度に応じた手法を用いれば足り。」²⁾とされ、また、中環審答申では「調査及び予測の手法については、国内外の事例を踏まえ、原則、既存資料を元を実施することとし、情報の蓄積が不十分な場合等には、必要に応じて現地調査等を実施することとするべきである。」¹⁾とされたように、精緻な予測や評価を求めている。

EIAは事業の及ぼす環境影響が基準等を超えるか否かを確認し、必要な措置を検討するための評価であると言いうことができ、必要な現地調査等を行い、数理モデル等を用いた高度な予測が必要になると考えられる。⁴⁾

一方SEAは、その評価の目的である事業の位置や規模等に関する複数案の相対的な評価を満たすことが求められる。例えば道路の場合、「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」⁷⁾による概略計画は、おおむね1/25,000～1/50,000スケールで幅250m～1km程度のルート帯であるとされている。SEAの対象が概ねこの精度の計画であるとする、厳密な予測・評価は不可能であると考えられる。

そのためにはSEAガイドラインや中環審答申のように「事業の熟度に応じた手法」や「既存資料を元を実施」すればよいはずである。

3. SEAの対象計画及びその策定プロセス等の要件

以上のような改正法によるSEAの特徴を考慮し、SEAの対象となる計画やその策定プロセスに対する課題を整理する。

(1) SEAの対象計画

SEAの対象は「事業に係る計画の立案の段階」とされているが、特定の対象計画は具体的には不明である。このように、対象計画が明確に規定されていないことは、例えば都市計画(1/2,500レベル)の詳細なスケールで評価することを求められてしまうことや、道路整備計画、社会資本整備重点計画、都市計画区域マスタープランなど、都市計画の上位計画にあたるすべての計画でSEAの手続きを行うことが求められる事態を引き起こす可能性がある。このような問題を回避するため、SEAの対象を特定の法定計画に限定づけるべきである。

(2) SEAの対象計画の策定プロセス

SEAの対象となる計画を策定するためのプロセスとして、以下を規定するべきである。

a) 総合評価による判断

総合的な観点から計画案を評価する規定がガイドラインで、環境面から評価するSEAが法制化されれば、計

画決定の際に環境面の評価が偏重されることになりかねない。また総合的に判断すれば必ずしも環境面での評価で一番優れた案が選定される結果とはならないことも想定されるが、総合的に選ばれた案には法的根拠が無いことになる。その結果、SEAの結果だけで環境面から計画を判断するものといった誤認識や誤運用を招くリスクがある。

このため対象計画は経済、社会、環境面から総合判断することを法定の策定プロセスで位置づけておくべきである。

さらに改正法によるSEAは、総合判断のうちの環境面の評価を法制化したものとの位置づけにし、計画策定プロセスとSEAのプロセスの関連を規定すべきである。つまりSEAは計画検討に従属し、連動して実施されるよう規定すれば、SEAと計画検討を直列で実施するような運用や、計画検討とSEAを独立並行に実施して後から整合を図るような運用が生じるリスクは軽減できると考えられる。

b) スクリーニング、スコーピング手続き

改正法ではSEAのスクリーニング、スコーピングについて市民や地元行政のチェックを受ける手続きを設けていない。こうした手続きを省略すれば、手続き的な煩雑さを減少することはできるが、却って非効率になる可能性を含んでいると考えられる。つまり、市民や地元行政のチェックを経ることで、後から複数案や評価方法の善し悪しを問われて議論がさかのぼるような手続きの非効率を避ける意味があると考えられる。

そのため、総合評価の計画策定プロセスではスクリーニング、スコーピング手続きを設け、市民や関係行政機関への公表及び意見把握を行うようにすべきである。

c) 複数案の比較評価

計画策定プロセスでは複数案を比較評価することを位置づけるべきである。地域の自然的な状況や社会的な状況を鑑みると複数案の設定が現実的ではないケースも考えられるが、原則複数案を設定し、複数案の設定が現実的ではない場合にその理由を示すようにすべきである。

(3) 評価の精度

SEAで評価する精度が規定されていないため、際限なく精緻な予測や評価が求められるリスクがある。そのため、「事業の熟度に応じた手法」や「既存資料を元に予測や評価を実施」することを規定すべきである。

(4) 政策・計画・プログラム段階

改正法によるSEAは、個別事業の上流段階が対象となったが、諸外国のSEAのように今後個別事業の枠組みを与える政策段階にもSEAの対象が広がることが想定される。こうしたSEAの対象の拡大の機運が高まっ

た時に、対象となる法定計画がないと今回同様の問題が生じる。このことから、将来的なSEAの対象拡大を見越し、諸外国で標準的政策段階SEAの対象計画をどうすべきか、検討することが重要である。

以上、環境影響評価法によるSEA導入を受けた課題を整理した。この課題には、環境影響評価法で対処すべき課題と、計画法制で対処すべき課題がある。環境影響評価法は、今後、政令・省令や環境影響評価法に基づく基本的事項、主務省令の制改定が予定されており、こうした課題の対処が盛り込まれる可能性もある。

【補注】

[1] 本論文では閣議決定された「環境影響評価法の一部を改正する法律案」を基にしている。

<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=12295>

[2] 主要な改正項目は、(1) 交付金事業を対象事業に追加、(2) 計画段階配慮書の手続の新設、(3) 方法書における説明会の開催の義務化、(4) 電子縦覧の義務化、(5) 評価項目等の選定段階における環境大臣意見の技術的助言を規定、(6) 政令で定める市から事業者への直接の意見提出、(7) 環境保全措置等の公表等の手続の具体化、の7項目である。

[3] 改正法では、計画段階環境配慮書の手続きとされている。

[4] なお、EIAの予測の定義は、環境影響評価法に基づく基本的事項第二の一において、「…数理モデルによる数値計算、模型等による実験、既存事例の引用又は解析の方法により、定量的に把握することを基本とし、定量的は把握が困難な場合は定性的に把握する…」と規定されている。

参考文献

- 1) 中央環境審議会、今後の環境影響評価制度の在り方について（答申）、平成22年2月
- 2) 環境省、戦略的環境アセスメント導入ガイドライン、平成19年4月
- 3) 浅野直人 監修/環境影響評価制度研究会 編集、戦略的環境アセスメントの全て、2009
- 4) 戦略的環境アセスメント総合研究会、戦略的環境アセスメント総合研究会報告書、2007
- 5) 第174回国会 参議院 環境委員会 第6号 平成二十二年四月十三日（火曜日）議事録
- 6) 国土交通省、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
- 7) 国土交通省道路局、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