

改正アセス法の「SEA制度」の道路事業への導入に関する検討*

Study on Introducing of SEA(Strategic Environmental Assessment) to Road Projects*

井上隆司**・曾根真理***・山本裕一郎****・安東新吾*****

By Ryuji INOUE**・Shinri SONE***・Yuichiro YAMAMOTO****・Shingo ANDO*****

1. はじめに

環境影響評価（アセス）は、これまで、事業の実施段階における環境配慮の取組（EIA）として制度化され、実施されてきた。一方、「事業内容が決定した後の段階では、とり得る環境保全措置が限定され、有効な案の検討が行えないことがある。」との指摘¹⁾があり、事業に先立つ早い段階での環境配慮の取組が求められてきた。これは「戦略的環境アセスメント（SEA）」と呼ばれ、欧米を中心とする諸外国で導入が進んだとされており²⁾、我が国でも制度化が求められてきた。

SEAは、概念としては、個別の事業の上位にある計画（道路網計画等）や、さらに上位の政策（国土計画等）までも対象としているが、我が国では、事業の構想段階（位置・規模等を決定する段階）を対象としたSEAが制度化される方針となり、環境影響評価法の改正案に盛り込まれることとなった。これは、事業の構想段階での住民参加による計画策定プロセス（いわゆるP I）について、様々な取組がなされてきた実績を踏まえたものである。改正法案が成立すれば、2年後の平成24年度半ばから施行されることになる。

本稿では、特に道路事業を始めとする公共事業でのP Iの取組とSEAの法制化の経緯を述べるとともに、改正法で法制化されるSEAの手続（SEA制度）を実施する上での課題と、それに対する今後の検討方針について紹介する。

2. 道路事業の構想段階P Iの進展

道路事業を始めとする公共事業では、事業内容が決定した後から、地域住民から環境悪化への懸念等の強い反対を受け、事業の進捗が滞る例がしばしばあった。

そのため、事業の構想段階から地域住民等の理解を得ることが、事業を円滑に推進する上で非常に重要であると認識されることとなり、パブリックインボルブメント（P I）と呼ばれる住民参加の取組が、平成10年前後から進められるようになった。

国土交通省においては、道路事業のP Iに関して、「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン（平成14年8月）」³⁾、「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）」⁴⁾が策定され、他の事業種でも同様のP Iに関するガイドラインが策定された。各事業においては、ガイドラインの趣旨に沿いながら、地域の実情に合わせた様々な工夫を積み重ねながらP Iが実施されてきた。

これまで、環境影響評価法に基づくアセス（法アセス）の対象となる道路事業（高速道路、延長7.5km以上の国道の改築事業等）では、21事業で、アセスの前にP Iが実施された。P Iの実施により、その後の事業において地域住民等の理解と協力が得られやすく、事業が円滑に進みやすくなることが知られている。例えば、P Iを実施しなかった横浜環状北線のアセスの準備書（平成10年7月）には約30万件の意見書が寄せられたのに対し、隣接する横浜環状北西線でP Iを実施後にアセスに着手したところ、準備書（平成21年10月）への意見書は11通であった。^{5) 6)}

3. SEAの導入に向けた経緯

現行の環境影響評価法（平成9年成立、平成11年施行）は、事業の実施段階での環境影響評価（EIA）を法制化したものであるが、国会審議の際の衆参両院の附帯決議において、「SEAの制度化に向けた検討を行うこと」が早くも盛り込まれた。

その後、環境基本計画^{7) 8)}、生物多様性国家戦略⁹⁾¹⁰⁾といった環境に関する国の重要な計画において、SEAに関するガイドラインの策定や法制化を検討することが盛り込まれた。

これらに基づき、環境省は、事業の構想段階でのSEAの検討に着手し、SEA導入ガイドライン（平成19年4月）¹⁾を策定した。これは、P Iで行われている環境面の検討や住民参加の取組に概ね沿った内容

*キーワード：SEA、環境影響評価法改正、P I

**正員、工修、国土技術政策総合研究所道路環境研究室
(茨城県つくば市旭1番地、TEL 029-864-2606)

***正員、工修、国土技術政策総合研究所道路環境研究室

****正員、工修、 "

*****環境科学、 "

であったが、EIAにおける方法書・準備書・評価書に相当する書類の作成と意見聴取、環境省及び地方公共団体（環境部局）の関与等が含まれていた。このため、各事業で地域の実情に合わせた様々な進め方がされている実際のP Iに馴染まないとの受け取られ方もあった。

国土交通省は、この動きを受け、公共事業全般のP Iについて、「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）」¹¹⁾を策定した。このガイドラインは、

- ・計画策定プロセスの3要素（計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討）での基本的考え方
- ・住民、学識者、関係行政機関等の関わり方
- ・社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に計画を検討し決定すること

を明示した。SEAとは、このうちの環境面の検討のみを指しているものであり、このガイドラインはSEAの内容を含んでいるものとされた。このガイドラインに基づいて実施された那覇空港滑走路増設事業の構想段階のP Iは、環境省もSEA導入ガイドライン第1号案件と見なし、意見を提出する（平成21年3月）^{6) 12)}といった参画を行った。ここで、P IとSEAという、初めは異なる観点からの取組が、事実上一体のもつと見なされるようになったと言える。

4. SEAの法制化の内容

SEAの法制化に関しては、与野党の議員立法による生物多様性基本法（平成20年6月成立、施行）に、SEAの推進が盛り込まれた。これは、いわゆる精神的な規定ではあるが、SEAが初めて法律に位置付けられたものである。

環境影響評価法の施行10年の見直しの議論が平成20年6月に開始された。SEAについては、当初はP Iの実績を重ねながら検討を進めるとされたが、議論が進むにつれ、公共事業における法制化が主張され、最終的には民間事業を含めて法制化されることとなった。

その内容は、公共事業のP Iの取組実績や、民間事業への新たな導入を考慮して、次のような柔軟性の高い制度とすることが、中央環境審議会の答申（平成22年2月）¹³⁾に盛り込まれた。

I) 対象

従来からの環境影響評価法の対象事業（第1種事業）で、位置・規模又は施設の配置・構造等の検討段階。

II) 調査・予測の手法

原則、既存資料を基に実施。

III) 複数案の設定

複数案は、事業や地域の特性に応じ、位置・規模、

施設の配置・構造等、適切な要素で設定する。

IV) SEAの評価の範囲

SEAでは、環境面の評価のみを行う。一方、事業計画の決定にあたっては、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に評価を行う。

V) 住民、関係機関の関与

住民や地方公共団体は、様々な形で柔軟に関わる制度とする。また、環境省が、環境面の意見を客観的に述べる制度とする。

VI) 評価結果のその後の活用（ティアリング）

SEAでの評価結果を、事業の実施段階での環境影響評価（EIA）での項目選定や調査に活用する。

改正法案（平成22年3月閣議決定）に示された条文¹⁴⁾では、この答申に従い、EIAのような詳細な手続は規定されなかったが、以下の手続が新たに義務化されることとなった。（図1）

I) 計画段階環境配慮書（配慮書）の作成

複数案ごとの環境面の留意点を記述した書類を作成し、公表する。

II) 環境大臣意見等の提出

配慮書に対し、環境大臣及び主務（国交）大臣が環境面からの意見を提出する。

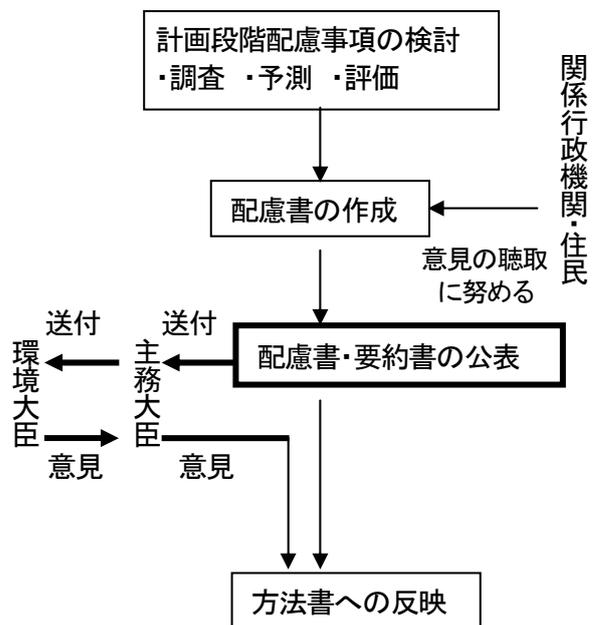


図1 「SEA制度」で新たに義務化される手続

今後、改正法の成立後、1年以内に各事業種共通の指針（基本的事項）が環境省より告示され、1年半以内に道路等の事業種ごとの指針（主務省令）が各省より公布される。これらの具体的な実施方法の検討・決定を経て、2年以内に改正法によるSEAの手続が施行されることとなる。

5. 今後の課題と検討方針

上述のとおり、SEAは、道路事業を始めとする公共事業のPIの中で実質的に行われているという現状に、基本的には合わせる形で法制化されることとなった。しかしながら、法定のSEAの手続を実際のPIにおいて実施するには、まだ多くの課題が残されていると考えられる。国土交通省は、これらの課題と検討方針を以下のように考えている。

(1) 環境面のみでの法制化により受ける影響

a) 課題

SEAは環境面のみについて複数案ごとに評価(留意点を整理)するものであり、社会面・経済面を含めた総合的な評価により最適な案を決定する行為は、SEAの規定の外で行われることが明確となった。かねてから、SEAの導入は環境面のみでの判断で計画を決定(中止)するという極端な状況を招くことが懸念されていたが、今般の法制化において、制度上は少なくとも回避された。

しかしながら、今後の制度の運用において、環境面の評価にのみ法の裏付けがある(環境大臣等のお墨付きがある)ことになり、環境面の評価が総合的な評価より優位に扱われるとの懸念が指摘されている。¹⁵⁾ それにより、PIのみならず、都市計画決定、新規事業採択時評価(事業化段階での事業評価)といったその後の事業の実施において、円滑な住民等との合意形成や事業進捗が阻害されるといった影響を受ける可能性がある。

b) 検討方針

以下の分析を行う。

- ・計画手続全体が法制化されている諸外国における、計画手続と環境評価の制度及び運用状況を調査し、我が国に適用した場合の問題点を整理する。
- ・PIが導入される前に計画された事業と、PIを実施して計画された事業を比較し、事業着手までの時間・コスト、環境対策の内容等について、PIの導入効果として整理する。
- ・事業評価における課題(B/Cに偏重した判断等)を整理する。

以上を踏まえ、我が国の道路事業がSEAの法制化により受ける影響を想定し、それからの回避を図るための方針を見いだす。

(2) 法定の手続としての運用

a) 課題

構想段階PIの各種ガイドラインは、検討手順や住民意見の聴取等のプロセスを逐一規定せず、各事業の実情に応じて柔軟に運用することとしており、

実際もそのように運用されている(図2)。法制化されたSEAの手続(図1)は、ガイドラインとは異なり、法定の手続であるため、逐一必ず踏む必要がある。即ち、PIのどの段階をSEAの手続として踏めば良いのか、各事業において判断する必要がある、そのための基本的な考え方を明確にしておく必要がある。

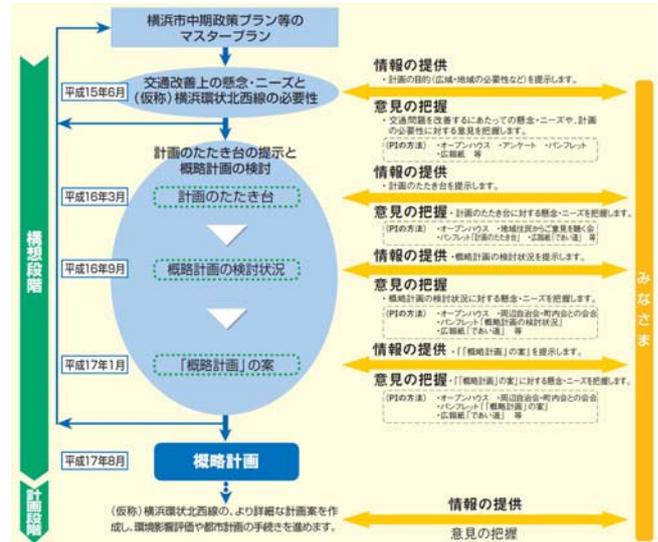


図2 構想段階PIのプロセスの例(横浜環状北西線)

b) 検討方針

構想段階PIの各事例について、環境面の評価内容、住民等の意見聴取の方法等のプロセスを詳細に分析し、SEAの手続として実施すべき段階を明らかにする。

(3) 配慮書の作成方法

a) 課題

SEAの手続として作成が義務付けられる「配慮書」には、改正法(3条の3)¹⁴⁾によれば、以下を記載するものと規定されている。

- ・事業者名 ・事業の内容 ・地域特性
- ・計画段階配慮事項(環境要素に相当、詳細未定)ごとの調査・予測・評価の結果
- ・住民等の意見の概要(環境省令で規定予定)

また、作成者は、事業者(都市計画事業では都市計画決定権者)とされている。

なお、EIAでは、方法書、準備書、評価書の記載内容が、現行法の各条文(それぞれ5条、14条、21条)に同様に規定されており、実際のアセスの図書も、それに従った目次立てで構成され、法の要件に合致する図書であることを明示している。

一方、構想段階PIでは、検討の経緯や結果について、それぞれ報告書等の名称でとりまとめられている。これらのPI報告書10事例(インターネットに掲載)を分析したところ、配慮書に記載すべき内容を概ね含んでいると考えられるが、法定の配慮書

の要件と照らし合わせると、以下の特徴が見られた。

- ・形式、目次立て等は様々。二部構成（提言＋資料編）もある。
- ・評価結果は記載されているが、調査・予測については記載があまり無い。
- ・環境面と、社会面・経済面の記載の区分が必ずしも明確ではない。即ち、環境大臣等から環境面の意見を受けるべき範囲が必ずしも明確ではない。
- ・作成者が、道路管理者自身（を含む協議体）である場合と、道路管理者ではない場合（有識者委員会等）がある。

即ち、P I の報告書としては十分な内容であっても、配慮書の要件を厳密に満たしているとは必ずしも言えない。今後、配慮書をどのように作成するのか、明確にする必要がある。

b) 検討方針

(1) における法制化の影響回避及び(2)における制度運用に関する検討結果を踏まえながら、配慮書のあり方を検討し、以下を明らかにする。

- ・配慮書に記載すべき内容
 - ・調査、予測、評価の記述方法
 - ・環境面とそれ以外の観点の記述方法 等
- ・配慮書の作成方法
 - ・P I 報告書の活用、新たに作成 等

(4) SEA での自然環境への配慮

a) 課題

SEA は、自然環境の保全を重要と考える人々の間で、自然環境の損失の回避の方策として必要性が主張されてきた経緯がある。例えば、「事業箇所等を変更しない限り、希少種の生息地等への影響が回避できない場合がある。事業計画の決定後の EIA では対応できず、事業計画の決定前のアセス (SEA) によって、事業箇所等の変更を可能とする制度が必要である。」と主張されてきた。これらを受け、前述の生物多様性基本法や生物多様性国家戦略に SEA の推進が位置付けられてきた。

一方、P I は、主に地域住民を対象に意見を聴取し合意形成を図るものであり、どちらかと言うと生活環境（大気質、騒音等）への配慮に関心が向いている。SEA の導入後、これまでの P I での取組以上に、自然環境への配慮の充実が求められる可能性がある。¹⁶⁾

b) 検討方針

道路事業では、これまで、特に山岳地帯等の自然環境の豊富な地域において、できる限り自然と共生しうるルートを選定、地形・植生の大きな改変を避ける橋梁・トンネル等の採用、動物用の横断構造物の設置といった、自然環境に配慮した取組が進め

られてきた。

SEA においては、これらについて複数案を設定し、主として既存資料等で収集可能な情報から、自然環境の保全の効果及び建設コスト等を比較検討する必要がある。そのため、以下について調査し、その手法を確立する。

- ・自然環境に関する既存資料の整備状況
- ・希少種の生息地、動物の移動経路等を保全するための複数案の設定方法
- ・上記の保全の効果の評価手法、及びルート・構造の変更によるコストの適切な算出

6. おわりに

5. の(1)～(3)については、道路事業の主務省令や、「道路環境影響評価の技術手法」(技術マニュアル)に反映させるため、平成 23 年度までに検討を行いたい。また、(4)は、中長期的な課題として、約 3 年を目途に成果を出したい。いずれも、学識経験者のご意見を伺いながら検討して参りたい。

参考文献

- 1) 戦略的環境アセスメント総合研究会報告書, 2007
- 2) 環境影響評価制度総合研究会報告書(資料編), p.107, 2009
- 3) 国土交通省道路局: 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン, 2002
- 4) 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, 2005
- 5) 神奈川県ホームページ「かながわの環境アセスメント」の「これまでの対象事業」, 番号 107, 124
- 6) 屋井鉄雄: 戦略的環境アセスメント, 土木計画学ワンデーセミナー第 58 回, pp.113~135, 2010
- 7) 第 2 次環境基本計画, 第 3 部第 1 章第 8 節 3(5)ウ, 2000
- 8) 第 3 次環境基本計画, 第二部第 1 章第 9 節第 3 項 4(1), 2006
- 9) 第二次生物多様性国家戦略, 第 3 部第 2 章第 7 節 2, 2002
- 10) 第三次生物多様性国家戦略, 第 2 部第 2 章第 7 節 1.2, 2007
- 11) 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, 2008
- 12) 環境省報道発表資料「那覇空港構想段階に関する環境省意見について」, 2009 年 3 月 9 日
- 13) 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), pp.3~5, 2010
- 14) 環境影響評価法改正案, 第 3 条の 2~9, 2010
- 15) 矢嶋宏光: SEA 手続と計画手続の乖離, 土木計画学ワンデーセミナー第 59 回, pp.147~159, 2010
- 16) 福本潤也、大石史哉: あるべき配慮のしくみと方向性, 土木計画学ワンデーセミナー第 59 回, pp.135~146, 2010