

IV-4

地域開発計画の方法と評価における日英比較  
—環境評価を事例として—

北海道大学大学院地球環境科学 正 員 加賀屋 誠 一  
サウスバンク大学環境創造学部 アリ・パーサ

1.はじめに

1970年代からの、地球環境問題が顕在化するにつれ、環境に対する考え方が変化しており、1992年の地球サミットでは、「持続的な開発」という考え方が、行動原則として具体化された<sup>1),2)</sup>。わが国でも、環境保全のための規範として、環境基本法が生まれた<sup>3)</sup>。この法律では、基本的理念として、環境の恵沢の享受と継承、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築、および、国際的強調による地球環境保全の積極的推進を基本理念としている。特に国、地方公共団体、事業者および国民の環境の保全に関わる責務を明らかにしている。そして、今後環境基本計画の策定をはじめ、多様な基本的施策を規定している。

このように、地球サミットでの環境倫理や、環境基本法での基本理念では、むしろローカルでの行動原則を議論することによって、グローバルな環境問題を議論することが、その重要な考え方になっている。このように、現在の開発と環境の問題を解決するためには、広く、人々の環境に対する道徳観と、新しい規範を成立させることが、重要になってきている。そして、こうした生活文化が定着していくためには、環境に対する様々な知見の充実、環境に対する意識の変化、さらに、社会経済的システムや、社会資本の整備等の条件が整えられていくことが必要である。

ここでは、それらの開発と環境への対応の仕方を、欧州連合(EU)を代表する英国と日本の環境に対する住民意識の社会的に比較することと、それぞれの国の開発行政、環境評価の考え方の類似性、相違性について、行政的組織、制度等を比較することを通じて、総合的に検討することを目的とする。

2.研究の背景としての経済的手法の現状

OECDでは、1991年に、「環境政策における経済的手法の利用に関するOECD理事会勧告」を承認し、各国の社会経済的状況を考慮しつつ、環境税等経済的負担を課すことによって、環境への負荷低減に誘導する施策を利用することを勧告した。その後、OECDの「税制と環境に関する作業部会」は、1993年3月に環境税の導入に当たっての論点と問題点について整理し、対応策を示す報告書を公表している<sup>4)</sup>。

表1 各国の経済的手法の活用現況

	排出課徴金	製品課徴金	デポジット リファンド*	排出権売買
米国	5	6	4	4
オーストラリア	3	11	4	
カナダ	3	7	1	2
デンマーク	3	10	2	
フィンランド	3	10	2	
ノルウェー	4	8	3	
オーストリア	5	1	3	1
ドイツ	5	3	2	
フランス	5	4	2	
オーストリア	3	4	3	
ベルギー	7	2	1	
ポルトガル	4	3	3	
スウェーデン	5	2		
スイス	3	2	1	
イタリア	3	2		
アイスランド	1	1	2	
日本	3	1		
アイスランド	2	1		
ギリシャ		2	1	
スペイン	3			
英国	1	1		
ニュージーランド	1			
韓国			1	

OECD資料(1993年)による

わが国においても、1994年に制定された環境基本法の第22条において、経済的負担措置について言及している。また、税・課徴金、デポジットなどの与える効果、経済への影響などを調査・研究し、国民の協力を得るよ

うに努めるとしている。このように、アジェンダ21によって合意をみた各国あるいは地域での努力は、主として、経済的手法において具体化されようとしている。これらの経済的手法の活用の現状については、表1のようなOECD資料がある。

これによると、経済的手法の活用が最も進んでいる国は、米国、カナダなどの北米と、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマークなどの北欧地域である。また、現在のEUの国では、ドイツ、オランダなどが積極的活用が行われているとあってよい。それに対して、日本や英国は、上記のような経済的手法の導入が遅れているとあってよい。これらの活用の度合いが、それぞれの国の環境対策の積極性を反映しているといえは、ドイツや、オランダが、EUの環境政策をリードしているのをみると、やはり、それらの国々は、地球環境問題においても、高度の理解力があると考えてよいであろう。これに対して、英国などは、活用手法の導入が遅れており、また、日本も、これからの考え方としての活用が位置づけされる。その意味では、きわめて類似性が高い国であるともいえる。

### 3.日英に見られる環境意識の違い

日英の環境問題への取り組みには、その背景となる国民の環境意識の比較を行ってみる必要がある。ここでは、既存の調査によって検討してみる。

表2は、北海道と、イングランド・ウェールズおよびスコットランドの環境問題への関心をいくつかの項目で比較したものである。ここでの調査は、方法、調査規模が、完全に共通のものではないが、内容等は、ほぼ等しい。したがって、厳密な比較は難しいが、全体の傾向は把握できる。これによると、日本で関心の高いのは、水質、放射性廃棄物オゾン層破壊といった問題であり、また海洋汚染、廃棄物処理に関する関心も高い。これに対して、英国の場合、総じて、日本での関心の高い項目は高いが、海洋汚染についても関心が高い。これは、英国内での環境問題を強く反映している。これに対して、廃棄物処理の問題は、日本に比べて関心がやや低い。

表3は、身近な環境が原因である環境問題としての認識の比較である<sup>5)</sup>。ここでは、日本の場合、地球温暖化やオゾン層破壊といったグローバルな環境問題がローカルな環境問題に起因するという認識が高い。これに対して、英国の場合、それらの関連性を認識する割合が低

く、海洋汚染が、生活環境との関連性があるという認識がやや高い傾向にある。イングランド・ウェールズとスコットランドの住民の認識にも違いがあり、例えば、スコットランドでは、グローバルな環境問題への認識は低い。また、野生生物への影響等の自然に対する影響についても大きな認識の違いがある。

表2 環境問題への関心

地域	関心度の序列
札幌	3-4-5-11-1-10-6-9-8-7-2
江別	5-4-3-1-11-7-8-2-6=10-9
E. & W.	1-4-5-10-9-8-3-11-7-6-2
Scot.	1-3-4=5-6-7-8-9-10-11-2

注1) 項目: 1;海洋湖沼の汚染、2;野生動植物の保護、3;飲料水の質、4;放射性廃棄物、5;オゾン層の破壊、6;交通渋滞、7;工場からの煤煙、8;地球温暖化、9;酸性雨、10;農薬散布、11;ごみ処理、注2) E&W;イングランド、ウェールズ、Scot. スコットランド、注3)札幌、江別については、1994年住環境調査(息山等による)、注4)英国での調査はDOE(1991)、スコットランド省(1992)による

表3 身近な環境が原因である環境問題

環境問題	日本(%)	E.&W.(%)	Scot.(%)
オゾン層破壊	75	53	34
地球温暖化	63	44	29
熱帯林の減少	31	--	--
酸性雨の影響	41	32	25
砂漠の拡大	10	--	--
海洋汚染	44	52	45
野生生物への影響	22	46	22
土壌汚染	25	31	11
開発途上国の公害	18	--	--

注1) --印は調査なしの部分。

注2)日本の調査は、環境庁モニター調査(1989)による

注3)英国の調査は、DOE(1989)およびスコットランド省(1991)による

表4 環境保全のための工夫や努力

工夫や努力	日本(%)	E.&W.(%)	Scot.(%)
生ゴミを流さない	62	--	--
古紙の回収	58	38	37
びん回収箱の利用	--	40	47
ごみを出さない	47	52	71
省エネ、節水節電	37	38	40
使い捨てをさける	29	--	--
再生紙の利用	28	--	--
生活騒音防止	12	--	--
フロン等の不使用	--	64	73
農薬利用を回避	--	42	51
代替交通利用	--	28	15
無鉛ガソリン	--	22	36

注) 引用調査は表3に同じ

表4は、環境保全のために日常心がけている考え方について比較したものであるが、日本の場合、生ごみを流さないや古紙の回収に高い反応がある。これに対して、

英国の場合は、フロンガス等の不使用、ごみを出さないという項目が、他の項目より高い。

#### 4.日英に見られる開発と環境政策の違い

##### (1)開発システムについて

英国における開発は主として、土地に関わる問題がその大部分を占める。したがってここでは、土地に関わる開発問題に焦点を当て議論を進める<sup>6)</sup>。

英国の地方制度は、それぞれの国によって異なる。イングランドを例にすると、大別して、ロンドン、大都市圏域、非大都市圏域に分けられる。ロンドンは、シティとロンドン特別区、また大都市、非大都市はそれぞれの地区(district)に分けられる。ウェールズの場合は、カウンティ(county)と地区(district)という対応になり、この場合すべて非大都市圏域に相当する。スコットランドの場合、カウンティの代わりに、地域(region)があり、その下位レベルとして地区がある。英国の場合の土地利用計画を含む都市開発計画は、従来から、わが国がモデルとした都市農村計画法によって行われていたが、1986年、大都市圏域では、地区計画を行なうUnitary Development Plan(UDP)のみの一層性となり、非大都市圏域では、カウンティレベルでのStructural Plan(Sプラン)と地区レベルのLocal Plan(Lプラン)の二層性となった。これらの計画を管轄する政府の機関は、環境省(DoE)である。

1980年代、DoEは、中立的な独立的組織として、専門的情報を与えたり、計画に対する対立の仲裁の役割を果たし、計画に対する審査も重点的に行ってきた。それらの発展として、計画に関わる予算に関わる様々な申請の審査を通して、自立的財政を取り計らう行政部局となっている。このような創造的な政策実施に有効な方法を示すことは、現在、都市政策と環境政策の分野において、政府の最重要視点ともいえる。このような計画システムにおいて、最も重要な責任を負う部局はDoEである。DoEは、日本の自治省、建設省、国土庁および環境庁が1つになったような巨大省ともいべき政府機関で、1970年に創設された。もともと、環境に関わる政策の実施は、日本では厚生省と環境庁の関係に近いが、保健省の管轄であった。しかしながら、政府は、環境創造という考え方を強く前面に出し、スコットランド開発省をモデルとして、環境省を創設したといわれる。現在ロンドンを中心として、約3,000人のスタッフを抱えている。そして、国民の生活環境に影響を与える機能の全範囲にわ

たって責任を持つ省庁となっている。特に、住宅に関する事業と、地方自治に関わる政策に対して、最も重点をおいており、土地利用計画システムの管理を監督している。したがって、DoEの中での組織構成をみると、直接環境問題を扱っている部局に所属しているものの比率は、約10%にすぎないといわれている。DoEは、建設関係産業についても担当しており、それは、他の産業のDTIによって遂行される機能と同様な役割を演じている。また、DoTrが行う地域構造ネットワークの中の部分もになっている。すなわちそれは、政府の目、耳としての役割を演じているといえる。しかしながら、1992年、新しい省である国家資産省(MNH)ができ、DOEの機能、責任も、一部委譲された。具体的には、史的建造物、国営公園、史跡記念物の管理と共に、スポーツレクリエーション関係の施設や政策にもその管轄権が与えられた。しかしながら、史的建造物や、地域再生等の開発制御機能の部分は、依然としてDoEの管轄にあり、史的建造物を利用した町並み保存を中心に事業が行われている。エネルギー計画は、DoEN、特別な地域と立地における産業の選択的助成を含む産業政策は、DTIの責任で行われている。さらに、都市再生局を設立する計画案があり、その場合、その機能は、DTIへ移譲される可能性がある。農林水産食糧省(MAFF)は、農村地域の農耕地計画の全予算を持っているので、農村地域の生活環境については、MAFFに負っている部分が多い。一方、1976年それまで、DoEの大きな責任の1つであった、交通施設整備はDoTrへ移譲し、道路建設は、DoTrの主たる事業となっている。行政機関のリストは表5に示される。

このように、英国政府の機構改革は、かなり頻繁に行われているのが実状であり、今後も、いわゆる行政改革が進む可能性が高い。それは、政府各省庁間での計画をめぐる方向で対立があることが1つにある。例えば、DoTrとDoEの間の分離は、直接的には、土地利用管理と交通計画の間の分離の問題でもある。日本でいえば、建設省の道路局と住宅局が完全に別な省として独立的な政策を実施することと考えて差し支えない。このような業務の分離は、道路建設計画を行う場合、その計画の空間的インパクトは、直接的には、考慮しなくてもよくなり、政策のすりあわせが、うまくいかない場合がある。例えば、過去においては、緑地帯保全と都市再生に関連して、また、現在、エネルギー消費と郊外の制限に関連

しても、道路計画の関与が明確でない。また、DoEの自然環境保全を考慮した都市計画事業は、MAFFとの対立に巻き込まれている。

また、DoE内部でも、部局間の対立がある。住宅建設部門は、時には投機的な住宅建設を進める。しかしながら、計画部門ではそのような計画の制限を求めるのが一般的である。さらに、都市行政部門では、計画規制を緩和する施策を推進するであろうし、環境保全部門では、大気、水質などの安全性に可能な施策を考えるであろう。このような点をみると、DoE内部での田園保全と都市成長の双方向政策を調整することの難しさがわかる。

表5 計画に関する中央政府の行政機関

英国政府	省庁名	管理者および部門
	環境省: (DoE)	環境政策および分析 住宅および都市グループ 財政および地方政府 計画、農村問題および 水資源 計画および開発制御 保全政策 環境保全 (英国公害検査官を含む)
	農林水産省(MAFF)	
	交通省(DoTr)	
	エネルギー省(DoEN)	
	通商産業省(DTI)	
	大蔵省(DT)	
	国家遺産省(MNH) (1992年から)	
ウェールズ	ウェールズ開発庁(Welsh Office)	
スコットランド	スコットランド開発庁(The Scottish Office)	
	環境省:	環境と開発 住宅と地方政府 統計 調査報告機関 建築物 技術、水資源および 廃棄物 英国産業公害 検査官
	産業省:	都市政策およびニュータウン
	農林水産省	
北アイルランド	北アイルランド開発庁(Northern Ireland Office)	
	農業(NI)	
	経済開発(NI)	
	環境(NI)	

(2)環境政策について

英国の環境政策の概要については、昨年度に紹介したが、ここでは、具体的な環境評価と、土地開発における環境に関わる政策についてまとめ、さらに、日本の場合との比較を行うこととする(7,8)。

英国の環境政策については、水資源管理、総合的公害制御を含む公害制御、廃棄物処理、および土地利用計画

システムでの緑化政策などが中心である。水資源供給管理については、主として政府の河川水資源局(NRA)と水資源供給会社との間の配分、再配分の調整が課題となる。英国の場合NRAは1989年施工された水資源法、また1991年の新水資源法に基づき、水資源の需給の管理ばかりではなく水に関わるあらゆる課題を、例えば、水質汚濁、洪水防御、排水問題、漁業、舟運等をはじめ、自然美、アメニティの保全や高度化、植生、種の保全など広範に取り扱っている。また、公害制御では、特に大気法が制定されてから、都市内での排煙や大気汚染における規制が厳しくなり、例えば、1990年には、962,000haの規制地域を指定している。1974年の公害防止法や多様な公衆衛生法は、大気の改善に大きな役割を果たしてきており、特に、1987年、創立された国家公害監視委員会は総合的公害防止の効果的役割を果たしてきている。廃棄物管理については、主として廃棄物規制委員会(WRAs)、および廃棄物処理委員会(WDAs)がその管理に当たっている。現在の処理能力は、発生廃棄物の90%を約4,000の埋め立て地で処理している。この処理は、免許制となっている。また残りの10%は、海洋への投棄と、焼却として処理されている。現在、35の市町村でごみ焼却施設を持っている。その中で4ヶ所は、特定高温焼却場である。ここでの廃棄物処理の認可業務は、WRAsが行い、廃棄物処理計画の業務は、WDAsが行っている。

環境政策と土地利用計画の関係であるが、これは、1985年に出された、ECから出された通達(No.85/337)に基づき、さらに、1988年の都市田園計画法の中での環境影響評価の考え方が、国の主たる評価方法となっていると考えてよい。英国の環境評価の場合、大別して、2つのカテゴリーがある。その中で付表1として、評価が義務として行わなければならない開発行為、付表2として評価が必要である開発行為に分けられている。しかしながら、地域の環境維持するためには、この他に特に、悪影響を起ししやすい開発行為、例えば、ゴルフコースの建設、海岸地域の保全計画、風力発電計画など、弾力的に影響評価を適用していくことが必要である。この場合、地方自治体の長あるいは主管大臣が必要と認めた場合、事業者は、評価報告書の作成と提出を行わなければならないことになっている。

図1は、英国の環境影響評価の手順について概略をまとめたものである。これによると、はじめに事業者から

の開発計画が出されると、上述したように、環境評価が必要か否かそれぞれの主管官庁（国か地方自治体）によって決定される。必要な場合は、対象地域の基礎的調査とインパクトの明確化、およびその規模や重大性等を報告しなければならない。このあいだそれぞれの段階で公的審議会によって妥当性の検討が行われ、また、事業者との交渉がそれに対して行われる。そして、影響評価書は修正を加えられ、計画決定がなされる。決定された後は、評価書に従って開発事業がなされているかを監視するシステムが作られている。

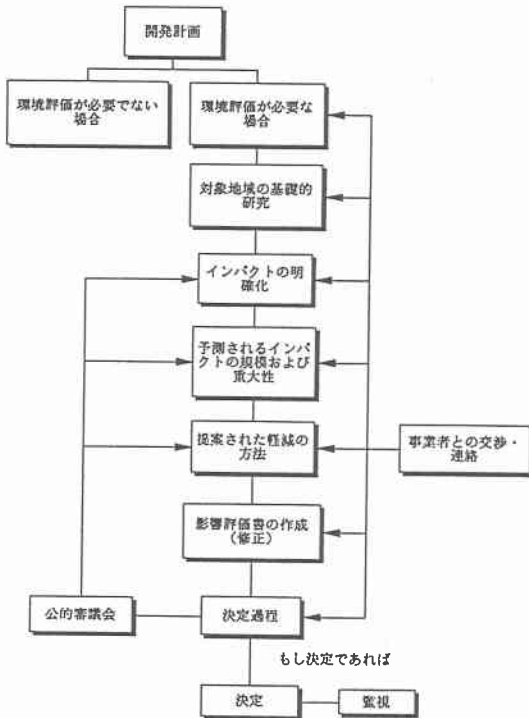


図1 英国の環境影響評価手順

一方、図2は、日本における環境影響評価の一般的な手順を表したものである。これによると、環境影響評価の決定は主務大臣によって出され、調査、予測等が事業者によってなされる。そして影響評価書の草案が作成され、それに対して公告縦覧が行われる。また、説明会が事業者によって行われる。さらに、住民意見の概要等が送付され、地方自治体の長の意見として最終環境評価書に反映される。事業者は、それによって最終評価書を作成し、事業の免許を請うことになる。事業の免許者は、

事業の対象によって国か、知事等となっている。

ここでの双方の手順を比較すると、全体的には、非常に類似したものとなっている。いずれも、公的機関の主導型であり、住民の参加システムは、英国の場合は、審議会への意見参加、日本の場合、公開の説明会と、住民意見の提出という形である。最終的な決定過程においても、主務大臣あるいは、事業対象によっては、地方自治体の長という形をとる。若干異なるのは、英国の場合、評価修正が、審議会では、インパクトとその規模、その軽減方法などで、フィードバックが頻繁に行われること、DoE等でのチェックが、手順1つ1つにかかることなどである。

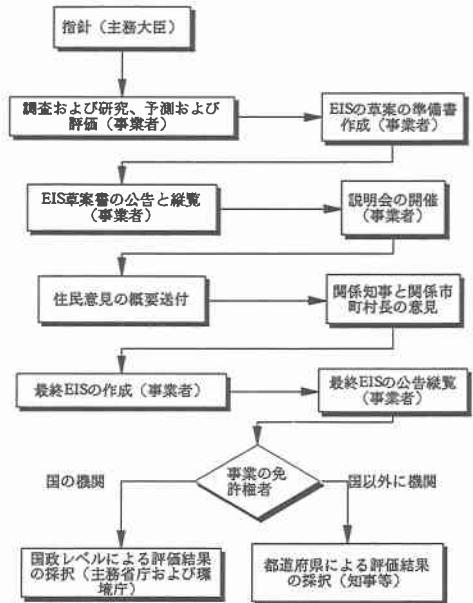


図2 日本における環境影響評価の手順

(3)環境監視と企業の役割

環境問題が複雑化そして、ローカルな問題がグローバルな問題へと関連していくと考えられる今、従来のように、その問題の解決を、公的機関主導で行うという考え方に限界があるといえる。したがって、アジェンダ21で示されたように、社会を構成する各グループ、組織、機関がそれぞれの立場でそれぞれの責任を果たすことが

重要視されつつあるといえる<sup>9)</sup>。現在、地域環境保全のためのプログラムとして、英国で行われている施策は、パートナーシップに基づく地域づくりであり、代表的な施策として、昨年紹介したグラウンドワーク事業がある。他の1つとして、英国のみならず、欧米の各国で企業の環境計画の参加システムとして、環境監視システムがある。ここでは、企業の環境計画への参加、および環境に対する考え方についての日英比較を行う。

ちなみに、日本における環境監査の取り組みは、経団連が、1991年に地球環境憲章を制定し、EUやISOでの企業の環境管理・監査の規格化と同様な考え方について検討しつつあるのが現状である。ここでの地球環境憲章は、環境問題に関する経営方針、社内体制、環境影響への配慮など11の具体的な行動指針を示し、会員企業および業界全体に行動計画をとるよう求めている。一方、英国は、環境監査では、EUの中での主導的な立場にある。例えば、1992年に環境管理システムに関するイギリス規格を発表した。このBS規格を受けてEU諸国は、「エコ管理・監査制に関する要綱」を提出し、95年4月から実施する予定である。

企業の環境意識について、著者らは、英国での不動産関係の投資家、開発者137社、共同所有者110社についての調査票による調査を行った。また、環境庁が行った一部、二部上場会社に対する調査結果（第2回環境に優しい企業行動調査：平成5年環境白書）を参照してそれとの比較を行った。表6は、組織の中での環境政策があるかどうかについての比較である。

これによると、英国では、投資家開発者で52%、所有者で73%がありと答えている。これに対して、54%である。表7は、環境担当部局の主な活動についての調査結果である。これによると、日本の場合は、各部局との調整、予算の決定。費用の支出が主たる任務となっている。これに対し、英国の場合、ほとんどの活動が70～85%と高い反応を示している。すなわち、日本の場合は、任務は限定的であるが、英国の場合、多様な業務が、環境担当部局で行われていることがわかる。

表6 環境に関する経営方針の有無

	ある	なし	その他・不明
日本 建設業	54%	39%	7%
不動産業	0%	60%	40%
英国 開発者（建設）	53%	47%	
所有者（不動産）	73%	27%	

表7 環境担当部局の活動

	日本	英国
社内各部局の連携・調整	72%	73%
設備投資関係	35%	79%
環境保全関連費用の支出	56%	84%
環境保全予算の決定	58%	79%
社員教育	41%	---
環境監査	---	63%
企業の経営方針	36%	79%

注) 環境庁の調査については、その表の抜粋と、多少の項目名を簡略化して示している。

## 5.まとめ

最後に、以上の検討結果に基づき、それらをまとめる。

- i) 国民の環境意識をみると、日本では、地球環境問題に関心が高いが、英国では、海洋汚染や、原子力廃棄物など、身近な問題により関心が集中しているといえる。
- ii) 開発計画、および環境管理に関わる行政組織は、英国の場合DoEの力がきわめて強く、日本での、自治省、建設省等の機関を統合した形をとっている。これは、統合的環境管理システムの構築が容易であるが、内部の調整や、他の省庁の調整が、非常に困難な問題である。
- iii) 環境評価については、日英の方法において公共主導型という点で類似性が高いが、英国の場合、フィードバックと調整のシステムがやや複雑となっていることがわかった。
- iv) 企業の環境意識は、環境監査システムが、1995年に具体化する予定から、かなり高くなってきており、特に組織としての対応部局設置や、政策などの立案が進んでいる。対応部局の場合、英国の方が、多様性のある業務活動を行っていることも明らかになった。

今後は、これらの課題において、独自の調査を両国共通の調査票によって行っており、機会を見つけて報告したいと考えている。

## 6.参考文献

- 1) Commission of the European Communities; Towards Sustainability, Vol 2, (1992).
- 2) 環境庁編；平成5年版環境白書（総説）, pp211-237, (1994)
- 3) 環境庁編；平成6年版環境白書（各論）, pp1-2, (1994).
- 4) 環境庁編；平成6年版環境白書（総説）, pp243-275, (1994).
- 5) 上記2)に同じ, pp339-346.
- 6) Y. Rydin; The British Planning System, GBC, pp1891-212 (1993).
- 7) 上記6)に同じ, pp140-158.
- 8) 小林重敬編；協議型まちづくり, pp36-66.
- 9) F. Cairncross; Costing the Earth, Harvard B.S. Press, (1992).