

都市環境インフラ事業の計画プロセスにおける 住民参加方法に関する考察 ~日本・韓国の環境影響評価制度比較を中心に~

文多美¹・田畑智博²・森杉雅史³・井村秀文⁴

¹学生会員 工修 名古屋大学大学院 環境学研究科都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町)

²学生会員 工修 名古屋大学大学院 環境学研究科都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町)

³正会員 工博 名古屋大学助手 環境学研究科都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町)

⁴正会員 工博 名古屋大学教授 環境学研究科都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町)

本研究では、都市インフラ事業の計画・実施段階における環境影響を評価する環境影響評価制度(EIAとSEA)について、日本と韓国における住民参加方法を比較するため、両国での環境影響評価の各プロセスで用いられている住民参加の形態の調査を行った。また住民参加に関する既存論文のレビューを通じ、各国で用いられている住民参加の方法を制度の段階別で整理し、両国の環境影響評価制度における住民参加の形態分析を行った。結果として、日本での環境影響評価制度は住民参加の機会を増やし、行政手続きでの透明性を高めているが、韓国では住民参加の機会を環境影響評価制度の1段階で限定することで、行政の迅速性をより重要視しているのが分かった。

Key Words: *Environmental Impact Assessment(EIA) Strategic Environmental Assessment(SEA), Urban Infrastructures, Public participation*

1. 研究の背景及び目的

都市化が進展するとともに、都市の基盤となる下水道や廃棄物処理施設などの都市環境インフラ施設が整備され、これにより都市生活は便利になった。しかし従来の都市環境インフラ施設は、事業実施が環境に与える影響を考慮して建設が行われてきたとは言い難い。

そこで事業の実施段階における環境影響を事前に把握するための制度として、環境アセスメント(以下 EIA とする)が日本や韓国において制度化、実施されてきた。また近年は、事業実施段階よりも上位である「政策立案・計画・プログラム」の段階から環境影響を予測し、事業実施の意思決定に反映しようとする戦略的環境アセスメント(以下 SEA とする)が制度化され、EIA と併せて実施され始めている。このような事業実施による環境影響を事前に評価する2つの制度を用いて事業実施の各段階における環境影響を十分に検討することにより、より環境影響の小さい事業の実施が可能となる。

このような環境影響評価制度を実施する際には、事業実施に伴う環境影響の科学的分析・評価、実施計画の検討とともに、住民参加による地域住民の意見収集のプロセス

も含まれる。住民意見は主観的な観点などが多く実際の意思決定に反映するには問題点も多いが、施設の建設後、その恩恵だけでなく影響をも被るのは地域住民である。そのため制度実施において、住民参加の導入はかなりの重要な意義を持っているといえる。また環境影響評価制度は各国で制度化され実施されているが、特に住民参加の方式は各国により異なる。

そこで本研究では、日本と韓国の環境影響評価制度における住民参加方法の比較を行うことを目的とし、両国の都市環境インフラ施設の事業実施での各段階に導入されている環境影響評価制度について、EIA と SEA の各段階で使用されている住民参加方法に関する調査を行った。

本研究の流れとして、先ず日本と韓国の環境影響評価制度のプロセスにおける、住民参加方法の現状調査を行った。次に住民参加の形態を体系化することで、日・韓での住民参加の現状について分析した。最後に両国の住民参加方法について比較分析を試みた。

なお本文に入る前に、環境影響評価制度の用語について整理する。1969年に世界で始めて制定されたアメリカでの「国家環境政策法」では、政策や計画の立案段階から事業実

施段階事業における環境影響評価の実施が義務付けられている。そこで本研究で使用する「環境影響評価」という意味は、EIAとSEAの意味を包含するものとする³⁾。

2. 日本・韓国の環境影響評価制度における住民参加の形態の調査

2.1. 対象地域の選定

本研究で対象とする地域を表-1に示す。日本では、国と47の都道府県、12の政令指定都市で環境影響評価制度と関連する法・条例が制定されている。その中で戦略的環境アセスメント制度は埼玉県と東京都で実施されている。埼玉県では環境アセスメント条例と戦略的環境アセスメント関連制度が別に運営しているが、東京都での環境アセスメント制度は2002年の条例改定を通じ、SEAの意味が環境アセスメント条例に包含している。

一方韓国では、国と5の自治体で環境影響評価制度が制定されている。また、戦略的環境アセスメント制度は政府段階で「事前環境性検討」という名称で行っている。

2.2. 環境影響評価での住民参加方法の調査

1) 住民参加方法の調査の仕方

表-1 本研究の対象地域

	環境アセスメント (EIA)		戦略的環境アセスメント (SEA)		総合
	国	地方	国	地方	
日本	1	58*	0	2*	61**
韓国	1	5	1	0	7

*: 東京都¹⁾の環境影響評価条例は、2002年にSEAの性格を含めた形で改定されている。そのためEIAではなくSEAとして区分する

**：埼玉県²⁾ではEIAとSEAの条例が別々に制定されている。そのためEIAとSEAのそれぞれに区分している。

日・韓の環境影響評価における住民参加の現況を調査するため、両国の中央及び地方で制定されている法・条例などの資料を中心に住民参加の形態調査を行った。表-2に環境影響評価制度の各段階における住民参加に関連する項目を示す。本調査は基本調査段階と段階別住民参加関連調査等の2段階で分けて行った。前者は環境影響評価制度関連法・条例に関する基本的な事項である。後者はSEAとEIAの環境影響評価の各段階での住民参加の有・無、段階別住民の参加手法、住民参加による日数等の調査である。

2) 住民参加方法の収集

表-2 SEAとEIAの各段階における住民参加に関連する項目

			日本			韓国				
			政府	北海道	..	政府	ソウル市	..		
基本事項			法及び条例名							
			制定日							
			SEAの有無							
SEA段階	戦略的環境影響評価計画書	広告・総覧 意見書提出								
	戦略的環境影響評価報告書 (環境配慮書)	広告・総覧 説明会 意見書提出 公聴会 (都民の意見を聴く会)								
EIA段階	環境影響評価準備	スクリーニング	-							
		スコーピング (方法書)	広告・総覧 意見書提出 知事見解書総覧							
	環境影響評価	準備書 (評価書草案)	広告・総覧 意見書提出							
			説明会 知事見解書 公聴会	公示・総覧 意見書提出						
			評価書 (事業評価書)	広告・総覧						
	事業施行以後	事後調査	広告・総覧 意見書提出							

日・韓の環境影響評価での住民参加方法の比較分析を行うため、先ず住民参加の手法を参加の目的から類型化し、段階別に整理を行った。

表-3に住民参加の形態別の住民参加方法を示す。住民参加の形態の区分は白井⁹⁾のEIA参加手続きから分類した住民参加の「直接参加」、「参加の機会の保障」、「間接参加」の用語を参考して分類した。住民参加の段階は原科幸彦¹⁰⁾の整理した住民参加の段階を参考した。段階を「情報公開」、「意見聴取」、「形だけの応答」、「意味ある応答」、「パートナーシップ」で区分しているが、調査された住民参加の手法を中心に発展段階を再作成し、本研究では「情報公開」、「消極的な意見聴取」、「積極的な意見聴取」、「相互意見交換」、「パートナーシップ」の段階に区分した。

住民参加手法は現在現在日・韓両国で使われている方法を中心に収集^{6), 7), 8), 9), 10)}を行い、「情報の入手可能」、「情報提供」、「意見の受付」、「直接参加の有・無」、「計画に参加する」などに分類した。

表-3 住民参加の形態別の住民参加方法

住民参加の形態	間接的		間接的及び直接的参加						直接的	
	情報公開		消極的意見聴取			積極的意見聴取		相互意見交換		
住民参加の段階	情報公開		消極的意見聴取			積極的意見聴取		相互意見交換		パートナーシップ
住民参加の方法	広告	総覧	情報調査	アンケート	インタビュー	意見書の提出	説明会	公聴会		
説明										
参加の有無	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
情報の入手	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
情報提供	—	—	○	○	○	○	○	○	○	○
意見の受付	—	—	—	—	—	○	○	○	○	○
直接参加の有無	—	—	—	—	—	—	○	○	○	○
計画への参加	—	—	—	—	—	—	—	—	—	○

*: 網掛けの部分は現在、日本と韓国で実施されている住民参加の手法

3.環境影響評価制度での住民参加の形態分析

3.1. EIAにおける住民参加の結果

表-4にEIAの各プロセスにおけるタイプ別の住民参加の形態を示す。日本と韓国の環境アセスメントのプロセス上に現れた住民参加手法の形態を正しく把握するため、66対象地域の環境アセスメント法・条例に明示されている住民参加の形態分析を行った。ここでは日・韓の対象地域をEIAの各

プロセスにおける住民参加の有・無について区分し、以下の5つのタイプに分類した。

- ① タイプ1: 準備書のみでの住民参加
- ② タイプ2: 方法書+準備書+評価書での住民参加
- ③ タイプ3: 方法書(+見解書の総覧)+準備書(+見解書の総覧)+評価書での住民参加
- ④ タイプ4: 方法書+準備書+評価書+事後調査書での住民参加
- ⑤ タイプ5: 方法書(+見解書の総覧)+準備書(+見解書の総覧)+評価書での住民参加+事後調査書での住民参加

その結果、タイプ1は韓国の国と全地域が該当した。韓国では準備書のプロセスにおいて住民参加の機会が与えられていることが分かった。

またタイプ2からタイプ5までは日本の国と全地域が該当した。特に、タイプ2の地域は国と39の地域が含まれ、方法書、準備書、評価書の各プロセスにおいて住民参加の機会を与えていることが分かった。

3.2. SEAにおける住民参加の結果

表-5にSEAの各プロセスにおけるタイプ別の住民参加の形態を示す。日本と韓国を対象として、現在SEAが実施されている地域は、韓国の国と日本の埼玉県、東京都の3地域であった。SEAの分析のためには、実施地域が少なかったが、それぞれの制度はプロセスや性格の違いを有しているため、これらを以下の3つのタイプに分類した。

- ① タイプ1: 韓国
SEAでは住民参加が考慮されていない。SEAとEIAは別々の制度で制定されている。
- ② タイプ2: 埼玉県
SEAでは住民参加が考慮されている。SEAとEIAは別々の条例で制定されている。
- ③ タイプ3: 東京都
SEAでは住民参加が考慮されている。SEAの意味がEIAの条例に包含されている。

埼玉県と東京都では、SEAのプロセスにおいて住民参加の段階を包含しているが、韓国の「事前環境性検討」では住民参加の段階を包含していない。また事業の全段階における住民参加の形態についても分析するため、SEAとEIAでの住民参加のプロセスを連結して分析を実施した。

3.3. 結論の分析

表-6にEIAのプロセスにおける住民参加方法を示す。日・韓のEIAのプロセスでは、広告・総覧、住民意見書提出、説明会、公聴会の方法が使われていた。両国ともに、住民参加は相互意見交換の段階まで実施されていた。但し、日本において

表-4 EIAのプロセスにおけるタイプ別の住民参加の形態

タイプ名		タイプ1		タイプ2		タイプ3		タイプ4		タイプ5		
タイプの説明		評価書草案(準備書)のみ		方法書、準備書、評価書		方法書(+見解書)、準備書(+見解書)、評価書		方法書、準備書、評価書、事後調査書		方法書(+見解書)、準備書(+見解書)、評価書、事後調査書		
対象国家・地域		韓国の国家、5の自治体(韓)		日本の国家、39の自治体(日)		6の自治体(日)		8の自治体(日)		5の自治体(日)		
内容		日数	住民参加有・無	日数	住民参加有・無	日数	住民参加有・無	日数	住民参加有・無	日数	住民参加有・無	
評価書以前段階	スクリーニング	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	スコアリング(方法書)	広告・総覧	20 (ソウル市のみ)	-	30-31	○	30-31	○	30-31	○	30-31	○
		意見書提出	-	-	44-45	○	44-45	○	44-45	○	44-45	○
知事見解書総覧		-	-	-	-	30-31	○	-	-	14-15	○	
評価書段階	準備書(評価書草案)	広告・総覧	30-50	○	30-31	○	30-31	○	30-31	○	30-31	○
		2次意見書提出	換機満了日から57日間	○	44-45	○	45	○	44-45	○	44-45	○
		説明書	総覧期間中	○	総覧期間中	○	総覧期間中	○	総覧期間中	○	総覧期間中	○
		知事見解書総覧	総覧	-	-	-	30-31	○	-	-	30	○
		知事見解書総覧	-	-	-	-	(北海道のみ)	-	-	-	-	-
		公聴会	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
評価書以後	事後調査	評価書	広告・総覧	-	-	30-31	○	30-31	○	30-31	○	
		意見書提出	-	-	-	-	-	-	30 (川崎市のみ)	-	14-15	○

表-5 SEAのプロセスにおけるタイプ別の住民参加の形態

タイプ別	タイプ1			タイプ2			タイプ3			
スタイル	SEA(住民参加 無)+EIA			SEA(住民参加 有)+EIA			(SEA(住民参加 有)+EIA)			
対象国家・地域	韓国の「事前環境性評価」+「環境・交通・災害に関する影響評価法」			埼玉県「埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱」+「埼玉県環境影響評価条例」			東京都「東京都環境影響評価条例」			
区分	段階	住民参加		段階	住民参加		段階	住民参加		
		手法	日数		手法	日数		手法	日数	
SEA	環境性検討協議要求	-	-	戦略的環境影響評価計画書	広告・総覧	30-31	環境配慮書作成	広告・総覧	30	
	受付及び基本事項検討	-	-		意見書提出	30-31		説明会	総覧期間中	
	環境性検討の意見収集	-	-		環境影響評価の作成	意見書		30-31	意見書提出	45
	現場調査	-	-						公聴会	○
	意見総合及び検討協議内容決定	-	-						公聴会	○
EIA	スクリーニング	-	-	スクリーニング	-	-	スクリーニング	-	-	
	方法書	-	-	方法書	広告・総覧	30-31	方法書	広告・総覧	10	
		意見書提出	-		-	意見書提出		20		
	準備書	広告・総覧	30-50	準備書	広告・総覧	30-31	準備書	広告・総覧	30	
		説明会	総覧期間中		説明会	総覧期間中		説明会	総覧期間中	
		意見書提出	総覧満了後7日間		意見書提出	44-45		意見書提出	45	
		公聴会	○		公聴会	○		見解書(広告・総覧)	20	
公聴会	○	公聴会	○	公聴会	○					
評価書	-	-	評価書	広告・総覧	14	評価書	広告・総覧	15		
事後調査	-	-	事後調査	広告・総覧	30-31	事後調査	-	-		

表-6 EIAのプロセスにおける住民参加の方法

段階	スクリーニング	スコアリング			準備書、評価書草案					評価書	事後段階	
		広告・総覧	意見書提出	知事の 見解書総覧	広告・総覧	意見書提出	説明会	見解書 総覧	公聴会	広告・総覧	広告・総覧	意見書提出
タイプ1	-	(ソウルのみ)	-	-	○	○	○	-	○	-	-	-
タイプ2	-	○	○	-	○	○	○	-	○	○	-	-
タイプ3	-	○	○	○	○	○	○	-	○	○	-	-
タイプ4	-	○	○	-	○	○	○	-	○	○	○	○
タイプ5	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-

は、プロセスの各段階において広告・総覧による住民参加方法が繰り返し実施されているのが見かけられた。これにより環境アセスメント制度を通じ、住民参加による各段階での行政手続の透明性を強化していることが分かった⁷⁾。韓国におい

ては、EIA の住民参加にかかる日数は日本より掛からないため、韓国では EIA を実施する時においては行政処理の迅速性が重要視していることが分かった。

SEA における住民参加の分析結果をまとめると、韓国のプ

プロセスにおいては、住民参加の段階が包含していなかった。埼玉県と東京都では住民参加が包含されていたが、EIA と同じ手法が用いられていた。一方、EIA の場合と同様に、SEA の実施時にも、住民参加より所要時間の節約を重視することで、行政処理の迅速性を図っていることが分かった。このことは実際の SEA の実施において、韓国は1カ月ぐらいで終了しているところ、埼玉県では1年間かかっていることから明らかである。しかし環境影響評価制度をより円滑に実施するためには、EIA の前段階である SEA にも積極的な住民参加方法を導入するべきであるといえる。また EIA と同様の住民参加手法を SEA にも適用するのではなく、パートナーシップなどによるより緊密な住民参加が必要であるといえる。

4. 結論

以下に本研究で得られた知見を記す。

- 1) 日本と韓国の環境影響評価制度における住民参加方法の比較を行うため、日・韓における都市環境インフラ施設の事業実施の各段階において導入されている環境影響評価制度について、EIA と SEA の各段階で使用されている住民参加方法に関する調査を行った。
- 2) EIA における住民参加状況の分析結果、日本と韓国とも、住民参加は相互意見の段階まで実施されていたのが分かった。但し日本では、各プロセスで住民参加の機会を提供することで、事業実施における行政処理の透明性を確保していることが分かった。一方韓国では、各プロセスでの住民参加の機会を準備書の段階のみに限定している代わりに、行政処理機関の迅速性を重要視していることが分かった。
- 3) SEA における日本と韓国の住民参加状況を分析した結果、韓国では各プロセスにおいて住民参加の機会は含まれていなかった。しかしプロセスの中に住民参加の機会が含まれている日本でも、住民参加の手法などは EIA の場合と違いがなかった。環境的な影響に対するアセスメントをより円滑に実施するためには、EIA の前段階である SEA にも積極的な住民参加の手法を導入するべきであるといえる。また EIA と同様の住民参加手法を SEA にも適用するのではなく、パートナーシップなどによるより緊密な住民参加が必要であるといえる。

結論として、日本と韓国での EIA と SEA の住民参加の手法やレベルには、大きな差はなかった。しかし日本では各制度のプロセスごとで住民参加の手法を用いることで、事業の進行過程における透明性を高めようとしたが、韓国では事業の進行過程での行政処理の迅速性が重要視していたことが特徴的であった。

今回実施した日本と韓国の両国間における住民参加方法に関する比較研究は、法律や条例を用いた。今後は法律や条例上での住民参加の段階だけでなく、実際の住民参加の影響について分析することで、両国における環境影響評価制度の比較分析を実施する予定である。

参考文献

- 1) 東京都: 東京都の環境影響評価制度。
<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/assess/hand/gazo/pdf/panf/tokyoassess.pdf>
- 2) 埼玉県: 戦略的環境アセスメント基本構造: 次世代の多段階型環境アセスメントの実験を目指して, 2001.
- 3) 環境アセスメント研究会: わかりやすい戦略的環境アセスメント-戦略的環境アセスメント総合研究会報告書-, 2000.
- 4) 臼井寛二: 紛争状況での事業に対する住民の態度に与える EIA 手続参加の影響に関する研究: フィリピン国サンロケ多目的開発事業を対象として, 環境システム研究論文集, Vol.30, pp.191-198, 2002.
- 5) 原科幸彦: 会議ベースの PI による計画作りのありかた: 長野県における廃棄物処理施設検討委員会を事例に, 都市計画, Vol.243, pp.33-36, 2003.
- 6) 高木厚, 王子秀介, 宮本善和: GIS を活用した住民参加の支援手法の検討と一事例, 環境システム研究論文発表会講演集, pp.97-102, 2002
- 7) 環境省総合環境政策局環境影響評価課編: 参加型アセスの手続き-よりよいコミュニケーションのために-, 2002.
- 8) Karen Bickerstaff, Rodney Tolley, Gordon Walker: Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement, Journal of transport geography, Vol.10, pp.617-3, 2002.
- 9) Luca Del Furia, Jane Wallace-Jones: The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy, Environmental Impact Assessment Review, Vol.20, pp.257-479, 2000.
- 10) Alan Bond, Juan Palerm, Paul Haigh: Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis, Environmental Impact Assessment Review, Vol.24, pp.617-641, 2004.

Comparison Study on the method of public participation in the process of Urban
Infrastructures between Japan and Korea
- focused on EIA and SEA -

Da-mi MOON, Tomohiro TABATA, Masafumi MORISUGI
and Hidefumi IMURA

In this study, we carried out a comparative study on the form of the public participation between Japan and Korea that applied each process of EIA(Environmental Impact Assessment) and SEA(Strategic Environmental Assessment), established in order to assess an environmental impact in the process of an urban infrastructures' project or planning. Through the review of the laws and ordinances of central and local government about the Public Participation, we investigated the methods of the public participation, and standardized it. And by the standard factor, we tried to analyze the form of the public participation of Japan and Korea. As a result, the Environmental Impact Assessment in Japan increased the opportunity of public participation and raised the transparency in the administrative process. But in Korea, the opportunity of public participation was limited at first stage of the EIA to make importance of quickness of administration.