

計画段階における環境配慮手法

— 戦略的環境アセスメントの総合的検討 —

Environmental Consideration Method of Planning Stage

— Comprehensive Studies on Strategic
Environmental Assessment —

柳 憲一郎

はじめに

人の経済社会活動による環境影響を可能な限り低減していくことは、持続可能な社会の構築にとって不可欠の基盤であるといえる。そのための制度的な仕組みとして、環境アセスメント制度がアメリカの国家環境政策法（1969年）によって創設され、その後、国連環境開発会議（UNCED：1992年）で採択された「環境と開発に関するリオ宣言」において、以下のように、持続的な発展のための重要な手段として位置づけられるに至った。すなわち、「環境影響評価は、国の手段として環境に重大な悪影響を及ぼす可能性のある、かつ権限のある国家機関の決定に服する活動に対して実施されなければならない」（第17原則）、「市民は公共機関の持つ環境関連の情報を適切に入手し、政策決定に参加できる機会を得なければならない」（第10原則）と定められたのである¹⁾。

わが国においては、1993年に制定された環境基本法20条（環境影響評価の推進）の規定をうけて、1997年に環境影響評価法（以下、アセス法という）が制定され、1997年から全面施行されている。

しかし、周知のように、わが国のアセス法は、事業実施を前提にした事業アセスメントである。そのため、よりよい計画づくりの観点では評価できるが、代替案の検討は必要に応じて検討された場合に記載するとの限定がなされている。また、政策や早期の計画はアセスメントの対象となっておらず、港湾計画のみ上位計画段階でのアセスメントとして、港湾管理者がアセスメントを行うとしているにとどまる。

本稿でとりあげる政策やプログラム段階における戦略的環境影響評価制度 (Strategic Environmental Assessment または Strategic Environmental Appraisal: SEA, 以下, SEA もしくは戦略アセスという) は、環境影響評価 (Environmental Impact Assessment: EIA) の手続を基礎として実施される枠組み的なプロセスを表すために用いられるものを意味している⁽²⁾。その仕組みは、国によっていくつかのパターンはあるが、法律や規則制定、政策、計画やプログラムを対象に環境評価を行うものである。

例えば、カナダの SEA では、提案された政策、計画及びプログラムによって生ずるおそれのある環境影響を事前に評価するプロセスであり、それはシステム分析であるとされている。その目的は、可能な限り早期の段階で、経済的、社会的な配慮と同等に、環境への配慮がなされることによって、適切な対応策が講じられることを確保するためであるとされる (後掲表1・表2参照)。

今日、持続可能な発展 (Sustainable Development: SD, 以下, 持続的発展という) の理念は、国際社会の合意事項であり、ODA 政策やプログラムの戦略的段階に EIA を適用することは、そうした政策の一貫性をチェックする方法とみなすことができるのみならず、持続的発展を達成する上で不可欠のツールである。持続的発展には、自然のもつ再生能力を維持することによって、将来にわたって利用できる環境資源を残すようにするか、若しくは、環境を利用する場合には、環境のもつ自然の浄化能力自体を将来的に維持できるような方法で利用することが不可欠な条件となる。それゆえ、持続可能な社会とは、その社会を成り立たせている生産基盤である生態系と、それを支えている自然の総体を健全に維持するように、現世代のニーズを成長管理する社会のことだと

いえよう。こうした持続可能な社会を構築するための手法として環境アセスメント制度は位置づけられ、SEA と事業アセスメントとの相互補完によって、意思決定過程において環境配慮を内部化する枠組みと考えることが重要である。

本稿では、国内外の SEA 制度の現状と具体的な課題を鳥瞰し、わが国における SEA 制度の導入に際しての留意点や課題を探るものである。

1. 戦略的環境アセスメント

(1) SEA の目的と意義

SEA とは、①「政策 (Policy)、計画 (Plan)、プログラム (Programme)」という 3 つの P を対象とする環境アセスメントであり、それは、②事業に先立つ上位計画や政策などのレベルで、環境への配慮を意思決定に統合（意思決定のグリーン化）するための仕組みといえる。

それゆえ、SEA の意義としては、①環境に著しい影響を与える施策の策定・実施に当たって、環境への配慮を意思決定に統合すること、②事業の実施段階での環境アセスメントの限界を補うことの二つをあげることができる⁽³⁾。わが国では、環境基本法 19 条（国の施策に当たっての配慮）を実体化し、20 条（事業アセスメント）を補完するものと位置づけることができる。

(2) SEA の制度化に関する欧米の動向

表 2 にみるように、SEA の制度化を図っている国は、少なくない。その先駆けは、米国の 1969 年国家環境政策法 (National Environmental Policy Act: NEPA, 以下、NEPA という) による環境アセスメントである。事業段階のアセスメント (Project アセス) のみならず、連邦の活動である規則制定や法案、計画や政策、プログラムも適用対象となるように義務づけている。NEPA では、このような評価書をプログラムの環境影響評価報告書 (Programmatic Environmental Impact Statement: PEIS) と呼んでいるが、通常の実業アセスと対照的に PEIS 作成のための準拠規程は何も定められていない。その代わ

りに、政府機関は、最善の判断力を駆使して、広範かつ内在的な本質を踏まえて、PEISの記載内容を審査するように期待されている。米国では、1980年代前半までは滅多にPEISは作成されなかったが、最近では様々な状況で作成されることが増えている。とりわけ、頻繁に作成される類型のものとして、①規則案の分析、②洪水や病虫害防除のプログラム、③廃棄物処理計画、④広域計画や技術開発プログラム、⑤資源管理計画、⑥水資源開発計画、⑦料金や許認可に関する政策などをあげることができる⁽⁴⁾。

一方、多国間援助機関の世界銀行では、環境アセスメントの運用指針によって、援助案件に対してより適切な意思決定を行うために、案件の環境アセスメント(EA)を義務づけているが、最近では、環境に関する見直しを行い、環境アセスメントに関する銀行政策(OP 4.01)、銀行手続(BP 4.01)、模範的声明(GP 4.01)を発行し、1999年3月1日以降のすべての案件に適用している。世界銀行は、SEAの重要性を認識しているが、それは、事業段階のEAは環境影響の緩和策を見極めることだけに限定されるが、戦略段階ならば、持続可能な発展を射程に入れた開発計画と環境上の諸要件とのすりあわせによって、代替戦略を検討することができるからである⁽⁵⁾。

EU諸国では、SEAの制度化を図っている国として、オランダ、ベルギー、フィンランドなどがあり、フランスにおいても、1993年の環境省令で事業に直結するプログラムにはEISの対象としており、SEA導入の試みをしている段階にあるといえる。

オランダでは、「廃棄物処理に関する10ヵ年計画に関するSEA」への取り組みがみられる⁽⁶⁾。代替案の要素の検討に当たっては、①環境保護法(第10.1条)に定められた廃棄物削減の優先順位の遵守、②廃棄物総量については第二次計画の原案の政策シナリオに基づく処理、③最終的処理により発生する環境負荷の最小限化への抑制努力、④廃棄物の最終処分に必要な費用の最小限化への抑制努力、⑤廃棄物ヒエラルキーの維持のため、信頼性、利用可能性、運転安全性の保証、⑥フレキシビリティの最大限への努力、などに配慮している。その結果、環境影響報告書では4つの代替案(ゼロ代替案:「第1次廃棄物処

計画段階における環境配慮手法

理 10 ヶ年計画」に定められた対策の継続、代替案Ⅰ：新しい総合的な技術の適用、代替案Ⅱ：バイオ技術の導入、代替案Ⅲ：分離技術の導入）が検討され、これらの代替案に投入できる技術とそれらの技術が環境に与える影響について評価された。なお、代替案に優先順位は付けられていない。この SEA の結果では、代替案における間接的な影響（例えば、廃棄物の再利用やごみ発電による製鉄、アルミ、電気の製造に伴う排出の削減）が、廃棄物処理の過程での直接排出よりも重要であるとし、それがしばしば意思決定に影響を与えることを明確にしている。したがって、廃棄物の再利用につながる分離技術を重視する代替案（代替案Ⅲ）が最も好ましいとの結論を導いている。これにより、オランダでは、廃棄物の選択分離を重視する長期的な政策をとることが決定された。

英国では、SEA は、「政策評価に対する環境配慮（Policy Appraisal and

表 1 諸外国における SEA

国・機関	根拠規定	適用範囲	制度的類型
オランダ	1987年環境影響評価法 1995年閣議決定	<ul style="list-style-type: none"> 特定の計画・プログラム 法律及び規則の環境テスト 	2層システム (EIA型) (Appraisal型)
ニュージーランド	1991年資源管理法	政策文書、地域計画及び地区計画、資源同意に関する包括的システム	統合的アプローチ
英国	より良き実践に関する裁量的ガイダンス：1991年政策環境評価、1992年政策・計画ガイダンスノート12	政策（国レベル）及び開発計画（地域レベル）：よりよき実践についての環境評価	Appraisal型
米国	1969年国家環境政策法（NEPA）	原則的に主要なすべての提案；実行計画及び立法	EIA型
世界銀行	運用指針 OD 4.00, 1989; OD 4.01, 1991; OD 4.02, 1992: OP/BP/GP 4.01)	開発計画に関する分野及び地域環境評価	EIA型
欧州連合	1996年指令案 1999年修正案 2001年採択	土地利用決定に影響を及ぼす計画及びプログラム	EIA型

the Environment: PAE」の制度が法律ではなく、政府のガイダンスの一つとして1991年から導入している⁽⁷⁾。この政府のガイダンスは、わが国で言えば、いわば、閣議決定に基づく制度である。英国政府の公式的な立場では、PAEによって戦略アセスは実質的に導入済みとされている。英国におけるPAEは、これまで、1991年の政府の各省のための手引き書（A guide for government departments）と1993年に開発計画の環境評価（Environmental Appraisal of Development Plans: A Good Practice Guide）の2つのガイダンスを公表している。1991年のガイダンスでは、①政策評価の各段階において、費用便益を計測しながら、政策のオプションを体系的に評価し、その政策効果をモニタリングすることによって、将来の意思決定の情報として活用すること、②政

表2 SEAの類型

諸外国におけるSEAの導入状況

●政策を対象とする事業アセスメントは別の制度を設けるもの

国	制度	対象	概要
カナダ	閣議命令 (1990, 99)	各大臣又は閣議の承認を得る政策、計画、プログラム	評価結果…文書化、報告を要する その他詳細手続きは定められていない
オランダ	環境テスト (閣議命令) (1995)	法律案	いくつかの質問項目の回答を法案の説明文書として法案に添付すること 合同サポートセンターによる支援及び審査を受けること等
デンマーク	法案その他の政府提案への意見に関する行政命令 (1993, 95)	法案その他の政府から議会への提案（政策、計画、プログラム）	柔軟性の高い物となるよう、環境アセスメントの結果を記載した文書を作成すること以外、詳細な手続は定められていない

●その他（政策評価の際の環境面からの評価の指針を定めたもの）

イギリス	政策評価と環境（環境省発行の手引き） (1991, 98)	政策、計画、プログラム	手続に関する規定はほとんどない。評価手法に関し代替案の比較評価を行うこと、費用便益分析に環境影響を含めること等が定められている。
------	----------------------------------	-------------	--

策立案の早期の段階で環境影響に関する情報を収集し、影響の定量化や不確実性の明確化などの評価を行うこと、③環境影響の体系的な評価・検討を行い、予防的なアプローチによって、収集した情報を統合的に取り扱うこと、④大臣によって行われる政策の選択を支援するために、費用効果分析や費用便益分析、リスクと不確実性の分析などによって、環境影響と経済社会影響との相互関係を比較できるような色々な手法を用いること、などを求めている。

PAEは、ある政策による環境影響の認識の情報収集から始まり、その他の影響との相互の評価・分析による情報提供によって、意思決定権者の政策選択の妥当性を確認し、記録として残し、将来の決定に伝達していくことによって、環境に対する賢明で健全な政策立案の先導的役割を政府に委ねているのである。ただし、PAEは当該政策に対するアセスの結果が直ちに政策内容の具体的な変更結びつくというものでもない。また、公衆参加規定や政策評価結果の公表という仕組みをもたない。そのため、SEAというよりも環境面からの政策評価ツールの一つではないかと理解しうが、最近では、制度的発展のために持続可能性と公衆参加に焦点を置き始めているため、その目標においては、今日、同じ位置づけにあるものと理解されている。

EU指令の制定までの動向は以下の通りである。1996年にEC指令案(Proposal for a Council Directive on assessment of the effects certain plans and programmes on the environment COM/96/0511 final-SYN 96/030)として提案され、1999年1月にその修正案が提案された。1999年末に修正内容は、理事会での協議を経て、共通の立場(commom position)の政治協定に到達し、2001年6月、SEA導入のEC指令(Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment)が採択され、同年7月発効となった。このように5年の審議を経て採択されているが、EU指令の国内措置の遵守期間は、2004年7月21日までとされた。しかし、この法定期限内で国内法を整備した国は、表3にみるように25カ国中わずかに8カ国+1委員会であった。

この指令は後述するように、新規あるいは改定された土地利用計画若しくはプログラムに適用され、廃棄物の地方計画などすべての開発計画を含むとされている。英国では、1995年環境法に基づく廃棄物行動計画や大気質に関する行動計画のような国家の戦略文書も対象となる。SEAは政策ベースの計画についても、事業ベースのアセスと同じ方向性を指向している。そのため、計画やプログラムを実施することによる直接的、間接的な環境影響評価に関する情報を明示した環境影響評価書を準備することが要求されるであろう。それに必要な具体的な情報としては、①環境脆弱地域を含む計画に関連した現存の環境問題、②計画によって影響を受ける地域の現存の地域特性、③国際水準、欧州

表3 EU環境法の履行違反状況

	Environmental infringements announced 11 July				
	SEA	Weee	Noise	Info.	Ship-waste
Austria	×		×		
Belgium	×		×	×	×
Czech Rep.			×		
Cyprus	×				
Estonia		×			
Finland	×	×	×		
France		×	×	×	
Greece	×	×	×	×	
Hungary				×	×
Ireland			×		
Italy	×	×	×	×	
Luxembourg	×		×	×	
Malta	×	×			
Poland		×			
Portugal			×		
Spain	×			×	
Netherlands	×				
Portugal	×				
Slovakia	×				
UK		×	×		

出典：欧州環境情報（SEA：戦略アセス指令、Weee：廃電子・電気機器指令、Noise：騒音指令、Info：環境情報指令、Ship-waste：船舶廃棄物指令）

目標、国内目標に適合するように課せられた環境上の責務、④計画の実施によってもたらされる重大な環境影響、⑤計画目標を試みるための代替案、⑥計画の実施による重大な環境影響を削減するような環境影響緩和策、等が要求される。

(3) SEA の制度化に関するアジアの動向

アジアにおける SEA の整備状況を以下に素描してみよう。まず、2002 年 10 月に中国は環境影響評価法を制定し、2003 年 9 月から施行しているが、土地利用の関連計画、地域・流域・海域の建設と開発利用計画（いわゆる、総合計画）や工業・農業・牧畜業・林業・エネルギー・水利・交通・都市建設・観光・自然資源の開発に関するセクター計画（いわゆる、特別項目計画）を新たに EIA の対象に加え、計画段階アセスメント制度を構築している。これにより、あらゆる分野の計画・建設プロジェクトが対象となり、その手続において、関連機関、専門家及び公衆参加を義務づけている。フィリピンでは、個別法であるが、2004 年に水清浄法（Clean Water Act: CWA）を制定し、CWA の 17 条では計画アセスの実施を規定している。それを実施するための細則を定めるものとして、現在、CWA の施行令である実施ルール及び規則（IRR: Implementing Rules & Regulations）の制定作業が進められている。なお、EIA に関しては法律ではなく大統領令（Presidential Decree）No. 1586 によっているため、それに基づく行政命令や規則がある。韓国では、環境政策基本法の改正により、政策立案に際して、環境影響評価の指標を示すことを義務づけ、SEA 導入に向けてのアプローチがとられている。タイにおいては、事業段階のアセスメントについては、1975 年国家環境質向上法の一部改正により 1979 年から導入され、1992 年の新国家環境質向上法（Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act: B.E. 2535 : ECNEQA）に引き継がれてきたが、2003 年 5 月から EIA プロセスを再構築することを天然資源環境省（MONRE）が承認し、EIA プロセスの再構築に着手することになった。これにより、事業段階の環境アセスメントシステムの中に公衆参加プロセスが明確に導入されるとともに、SEA も導入されることになった。

(4) 戦略的環境アセスメントの基本原則

SEA とは、広範かつ多様な環境配慮を複数案の検討できる政策や早期の計画段階において行うアセスで、社会・経済的側面も踏まえたうえで、環境配慮がなされた意思決定を行うシステムを意味している。制度類型としては、(1)事業の実施段階での環境アセスメントと同一の法制度によるもの、(2)政策を対象とする、事業アセスとは別の制度を設けるもの、(3)その他（政策評価の際の環境面からの評価の指針を定めたもの）という3類型に分類できる（前掲表1参照）。ちなみに、戦略アセスの基本原則として、現在 EU や国際機関、英国等で考えられているのは、以下の8つの原則を含むものであるといえる。

すなわち、①目的適合：プロセスは、政策及び計画形成の特性に焦点を合わせること、②目標主導：プロセスは、環境上の目標や優先順位に照らして企画すること、③持続可能性志向：プロセスは、環境的に持続可能な選択や提案の特定を容易にすること、④統合化：プロセスは、並行した経済評価及び社会評価と関連させ、適切な事業アセス（project EIA）に重ね合わせを行うこと、⑤透明性：プロセスは、公衆による報告書提出（public reporting）に関する規定を含む明確でわかりやすい情報要件をもつこと、⑥費用対効果：プロセスは、入手可能な情報、時間及び問題点の限界内でその目標に到達すること、⑦関連性：プロセスは、その問題の重点に焦点を絞ること、⑧実用性：プロセスは、意思決定に必要とされる情報を提示すること、等である。

(5) EU 戦略的アセスメント指令

指令の適用対象は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある以下の計画・プログラムである。

- ① 農林業、漁業、エネルギー、産業、交通、廃棄物処理、水管理、通信、観光、都市及び農村計画または土地利用の分野の事業実施段階の環境影響評価の対象事業の枠組みを構成する計画
- ② その立地が及ぼすとみられる影響に鑑み、野生生物の生息域の保全に関

計画段階における環境配慮手法

スコープ

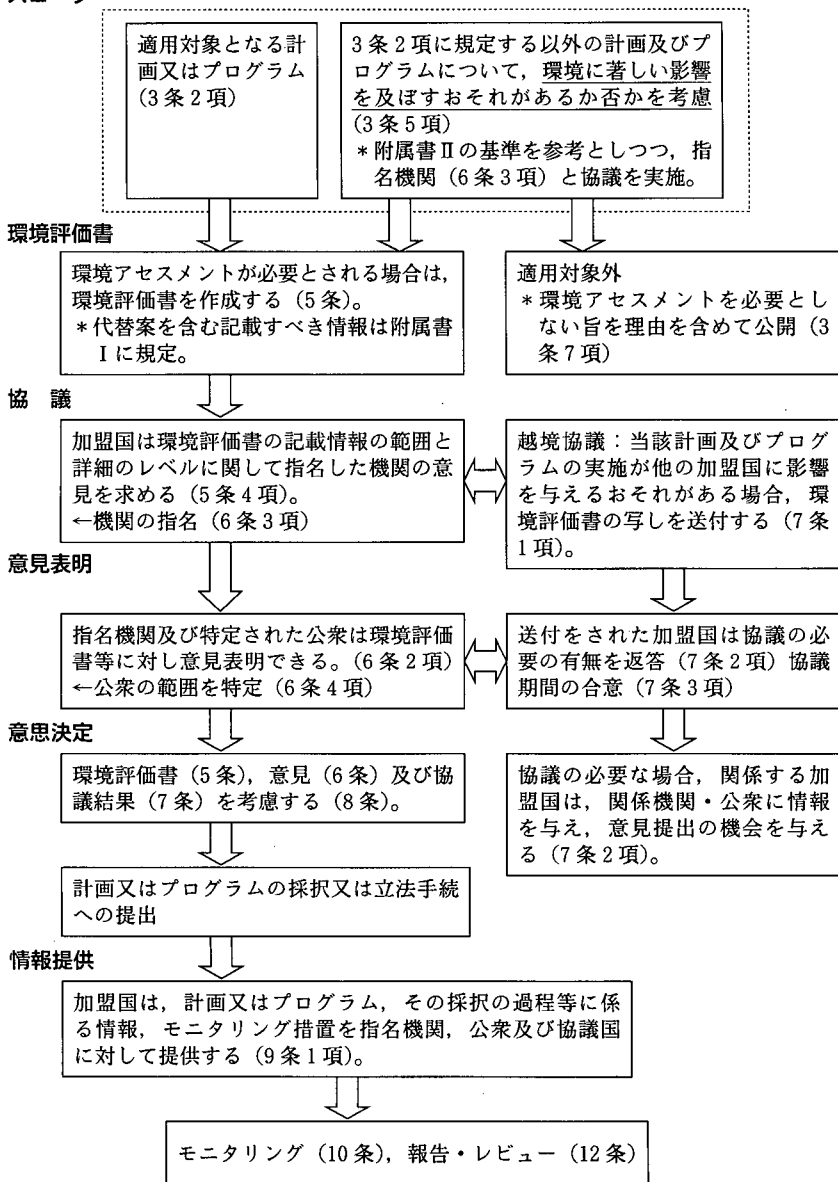


図1 EU指令のSEA手順のフロー

する指令に伴う環境影響が必要とされたもの

環境保全の有効性を確保するため、計画やプログラムを実施することによる直接的、間接的な環境影響についての評価に関する情報を明示した環境影響報告書を準備することが要求される。それに必要な具体的な情報としては、以下のものが要求されている。

- ① 環境脆弱地域を含む計画に関連した現存の環境問題
- ② 計画によって影響を受ける地域の現存の地域特性
- ③ 国際水準、欧州目標、国内目標に適合するように課せられた環境上の責務
- ④ 計画の実施によってもたらされる重大な環境影響
- ⑤ 計画目的を達成するための複数案
- ⑥ 計画の実施による重大な環境影響を削減するような環境影響緩和策
- ⑦ 計画又はプログラムの実施に当たってのモニタリング措置
- ⑧ 提供された情報の非テクニカルな概要

このように環境報告書では、現在の知見、評価方法、計画又はプログラムの内容及び詳細さの程度、意思決定プロセスでのレベル、評価の重複を避けるために特定の事項についてこのプロセス以外の他の段階で適切に考慮しうるかどうかの可能性の程度等、を考慮する上で、合理的に必要とされる情報を含むものとされている。

(6) 複数案に関する規定

複数案は、アセスの核心とよく言われるが、EU 指令では計画又はプログラムの目的、および地理的な範囲を考慮した合理的な複数案を明らかにし、評価することとなっている。

したがって、環境影響報告書に記述される情報との関係では、以下の項目が複数案との関係で重要である。

- ① 計画又はプログラムの概要、主な目的並びに他の関連の計画及びプログラムとの関係

- ② 現在の環境の状況および計画又はプログラムが実施されない場合に予想される状況
- ③ 計画又はプログラムの実施が環境に与える著しいマイナスの影響を回避し、低減し、できる限り相殺するために講じられる措置
- ④ 検討された複数案が選択された理由の概要や必要とされた情報を収集する際に、直面した技術的欠陥やノウハウ不足などの困難であった点を含め、どのような評価を行ったかについての記述

(7) 公衆参加

SEA が効果的であるために大切なのは、プロセスのどの段階に公衆参加の機会を効果的に組み入れるかをスクリーニングすることである⁽⁶⁾。一般に、公衆参加には、いくつかのレベルや形態がある。例えば、①メディアや告知を通して情報を伝達する受動的参加形態 (Passive Participation)、②情報形成参加 (Participation by information transmission)、③協議による参加 (Participation by consultation)、④機能的参加 (Functional participation)、⑤相互作用参加 (Interactive participation) などである⁽⁹⁾。このうち、②の参加形態は、わが国のアセス法が方法書への意見書提出や説明会の開催、準備書への意見書提出を認めているが、それである。③は、オランダの SEA でみられるもので、スコーピングとアセス文書の質の評価という 2 段階を経て実施されており、通常は、文書での意見表明か公衆意見聴取によって行われる。④、⑤のタイプとして、国家政策のレビューのために行われる公開審問などがある。いずれにせよ、公衆参加によるコミュニケーションの主たる目的は、情報を伝達すること、教育すること、情報を収集すること、権利を主張すること、協議すること、決定することにある。そのため、そのプロセスがこれらの目的を達するものでない場合には、信頼性を失うのである。このように、公衆参加は、手続に公正さを担保するチェックアンドバランス機能をもつ必要不可欠な SEA の構成要素であるため、いかなる政策、計画、プログラムの意思決定過程においても、SEA のプロセスの中に公衆参加を組み込む必要がある。しか

し、内閣の機密に関する事項のように例外は必要であろうが、その場合には、機密であることが合法であることを確認しておく必要があるし、その例外は最小限にとどめるべきであろう。

また、公衆参加の性格と範囲は、意思決定のレベルに準拠して、誰が協議に参加する公衆か、時間的な段取りはどうかなどによって定まる。例えば、交通モードへの財政配分の年次報告のように、タイム・スケールが頻繁な場合や制約されている場合には、一般公衆の参加は常に可能ではないかもしれない。そのような場合は、協議に参加するのは選挙で選ばれた代表者またはNPOやNGOなどの関係団体に限定されるかもしれない。しかし、その場合でも一般公衆を排除してはならない。以上のことから、公衆参加には、特に以下の点が重要と考えることができる。

- ① 公衆参加に対する「明確な期限」を設定すること。
- ② 各関与主体に対して、適切な機会に「適切な情報」を提供すること。
- ③ すべての参加者や関連団体が意見表明する「適切な機会」をもつこと。

2. わが国のSEAの現状と課題

(1) 法的位置づけと先行的事例

環境基本法第19条は、個別の事業の計画、実施に枠組みを与えることとなる計画（上位計画）や政策について環境の保全に配慮することを定めている。上位計画や政策における環境配慮のあり方については、第二次環境基本計画の中で、現状での課題を整理した上で、内容、手法などの具体的な検討を行うとともに、国や地方公共団体における取組の実例を積み重ね、その有効性、実効性の検証を行い、それを踏まえ、環境配慮のあり方に関するガイドラインの作成を図るとしている。また、こうした検討や取組の状況に鑑みつつ、必要に応じて制度化の検討を進めるとする。その際には、上位計画や政策に対する環境配慮として、諸外国の「戦略的環境アセスメント」や、わが国の一部地方公共団体において上位計画等における環境配慮の取組みを参考にするとしている。

環境省による戦略的環境アセスメント総合研究会報告書（2000年）では、そのガイドラインの中で「地域の環境保全に責任をもつとともに、各種の計画等の策定主体となることが多い地方公共団体が先導的にSEAに取り組むことが期待される。」と示したように、自治体に戦略アセス導入の動きが活発化している。東京都や埼玉県を中心に地方自治体で戦略アセスメントの導入が進みつつあり、東京都や埼玉県ではすでに実施をしている。自治体における戦略アセスメント制度は、個別の事業計画の実施に枠組みを与える上位計画について環境配慮を行うものである。他の例としては、大阪府、沖縄県、滋賀県、大阪府が制度化を図っている。

そこで、戦略的環境アセスメントに関する東京都と埼玉県の戦略アセスメントの概要を述べ、戦略的環境アセスメント総合研究会報告書のSEAガイドラインを含めて、戦略アセスメント制度の比較一覧を提示しながら、今後の方向性を探ってみよう。

わが国におけるSEAは、環境影響評価法の港湾計画もそのひとつの例示とされるが、より踏み込んだ形での制度は、2002年4月1日に実施された埼玉県要綱があげられる⁽¹⁰⁾。これは事業アセスとは別の独立したものであり、多段階型アセスメント制度である。計画書を公表して、「環境の保全と創造の見地からの意見を有する者」の意見を聞き、修正を加えて報告書として再び公表し、意見を求め、公聴会を経て知事が審査意見を行う。

複数の計画案等について環境面からの比較考量等を原則としつつ、関連する社会経済面の影響の推計と連携させながら環境アセスメントの実施を図るものとされている。累積的影響・複合的影響を検討するために計画等の種類や内容、対象地域に応じた、効果的・効率的な戦略的環境アセスメントの予測・評価手法を採り入れている。環境の範囲についても、従来の埼玉県環境基本条例の理念に基づき、県の環境基本計画で扱う範囲なども踏まえつつ、現行の環境影響評価制度における調査、予測及び評価の項目より幅広い領域（安全、防災を含む）を扱っている。予測・評価手法の具体例や手法の選定については、その考え方をまとめたガイドラインを整備し、定期的に更新し、また、戦略的環境ア

表4 主な戦略的環境アセスメントの比較一覧表

— 環境省, 東京都, 埼玉県を中心として —

	戦略的環境アセスメント総合研究会 ⁽¹⁾	東京都	埼玉県 ⁽²⁾
名称	—	東京都環境影響評価条例 (平成14年7月3日改正・公布)	埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱 (平成14年3月27日知事決裁)
施行日	—	平成15年1月1日	平成14年4月1日
分類	現状では計画・プログラムを対象とするガイドラインレベル。	計画アセスメント (事業アセスと一体連の制度)	計画アセスメント (事業アセスとは別の多段階型アセス)
制度の適用時期	環境影響評価法のスコoping手続を活用	事業計画段階	事業計画段階
制度の趣旨	複数案につき環境面からの評価結果と社会面, 経済面に関する評価結果を併せた統合的評価	複数案を環境面から比較評価	複数案を環境面及び関連する社会経済的影響の推計と連携しつつ比較
対象計画	現状では計画・プログラムを対象。(今後, 環境に著しい影響を与えるおそれがあると考えられる「政策」に対する環境アセスメントの検討も必要。)	個別計画 (原則として現行条例規模の2倍以上) (25種類)	県が策定する個別計画 (下記の複合事業を含む要領で定める20種類) * 複合事業 (50ha以上, 但し森林等に係る事業の場合変動あり)
		広域複合開発計画 (30ha以上)	
制度の適用主体	計画策定者 (国の場合, 環境基本法19条 (国の施策の策定等に当たっての配慮) の実体化。)	東京都のみ (都と民間事業の連携は適用除外)	計画等策定者

(1) 「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, 中央法規出版 (2000) を参考。

(2) 埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱 (平成14年3月27日知事決裁) を参考。

計画段階における環境配慮手法

	戦略的環境アセスメント総合研究会	東京都	埼玉県
手 続	<p>評価手続について</p> <p>○SEA は計画策定者が自ら行う。</p> <p>○公衆や専門家の関与が必要。</p> <p>○環境の保全に責任を有する機関(部局)が関与できることが必要。スコーピングについて</p> <p>○複数案について比較評価を行う。</p> <p>○検討される複数案は、とりうる選択の幅をカバーする必要がある。同時に「戦略的な」レベルで意味のある選択肢を検討する。</p> <p>○環境保全面からの評価にあたっては、環境基本計画等で望ましい環境象や環境保全対策の基本方向が示されていることが望ましい。</p> <p>○より広域的な視点から、環境の改善効果も含めて、複数の事業の累積的な影響を評価することが期待される。</p> <p>○SEA では、スコーピングは、単なる手法や項目の検討から「検討範囲の設定」および「問題の絞込み」という性格等が強まるため、事業の実施段階での環境アセスメント以上に重要である。</p>	環境配慮書の提出(事)	戦略的環境影響評価計画書の提出(事)
		関係地域の決定(知事)	—
		公示・縦覧(知事)(30日)	公告・縦覧(知事)(1ヶ月)
		説明会の開催(事)	—
		都民・関係区市町村長の意見書の提出	意見を有する者の意見書の提出(限定なし)
		「都民の意見を聴く会」の開催(知事)	—
		「事業者の意見を聴く会」の開催(知事)	—
		審議会答申	技術委員会に意見を求める(知事)
		知事の審査意見	知事の意見
		知事審査意見の尊重(事)	知事の意見の勘案(事)
		実施主体の計画案選定の報告	計画等策定者の戦略的環境影響評価報告書の作成・送付
		都民への計画の公表(知事)	県民への報告書の縦覧(1ヶ月)と周知(知事)
		—	意見を有する者の意見書の提出(縦覧期間内)(限定なし)
—	公聴会の開催(意見を有する者、関係区市町村長、技術委員会)		
—	知事の意見(3ヶ月以内)		
—	計画等の策定への反映		

	戦略的環境アセスメント総合研究会	東京都	埼玉県
事業アセスとの調整	事業の実施段階での環境アセスメント等との重複の回避 ○SEAを行った後に事業の実施段階での環境アセスメントを行う際には、評価の重複を避けるため、SEAの結果を適切に活用することが重要である。	調査計画書の省略	—
		評価書案に係る手続省略	—
		着手制限期限の変更（評価書の縦覧期間満了から公示日に早める）	—
		都市計画手続関連規定の改正（アセス手続先行を可能にする）	—
対象事業規模の変更 * 東京都に関して、（ ）内は改正前	—	高層建築物 100 m 超・10 万 m ² 超 ⁽³⁾ （100 m 以上・10 万 m ² 以上）	—
	—	住宅団地 1500 戸以上（1000 戸以上）	—
	—	自動車駐車場の設置/変更は居住者の利用台数を除く。	—
予測・評価項目 ⁽⁴⁾ * 東京都に関して、（ ）内は改正前	評価文書のわかりやすさ ○評価文書には、科学的な環境情報の交流のベースとしての機能のほか、意思決定の際に勘案すべき情報を提供する機能がある。このため、評価文書は、わかりやすく記載するよう努める必要がある。	大気汚染	〈環境要素〉大気環境： 【大気質、騒音、振動、悪臭等】
		悪臭	
		騒音・振動（騒音・振動・低周波音）	
		水質汚濁	水環境：【水質（地下水含む）、水循環（又は水象）等】
		水循環（水文環境）	
		土壌汚染	土壌・地盤環境：【土壌、地盤沈下、地象】
		地盤（地盤沈下）	
		地形・地質	
		生物・生態系（植物・動物）	自然環境：【動物、植物、動植物の生息・生育基盤、生態系等】
		日影（日照阻害）	生活環境：【日照阻害、電波障害、風害】
		電波障害	
		風環境（風害）	
		景観	人と自然とのふれあい： 【景観、自然とのふれあいの場、史跡・文化財】
史跡・文化財			
自然との触れ合い活動の場（触れ合い活動の場）			

(3) ただし、条例9条4項に定める（特定の地域）においては180 m超・15万 m²超。

(4) 東京都については、東京都環境影響評価条例（平成14年7月3日改正・公布）を参考。埼玉県については、埼玉県戦略的環境影響評価技術指針（案）を参考。

計画段階における環境配慮手法

	戦略的環境アセスメント総合研究会	東京都	埼玉県
予測・評価項目 ⁽⁶⁾	<p>○わが国では、現状では本格的な SEA の実施事例はまだまだ少ないため、当面はまずできるところから取り組み、具体的事例を積み重ねることが必要。</p> <p>○地域の環境保全に責任をもつとともに、各種の計画等の策定主体となることが多い地方公共団体が先導的に SEA に取り組むことが期待される。評価のためのガイドラインの整備</p> <p>○具体的事例を積み重ねていくために、各主体の参考となるガイドラインを提示し、SEA の実施を促すことが求められる。</p>	廃棄物	物質循環：【天然資源の消費、廃棄物等の排出量等】
		温室効果ガス	地球環境：【温室効果ガス等】
		—	化学物質：【ダイオキシン類等（大気、水、土壌等の環境要素ごとの選定のほかに、化学物質の排出・移動量を大気、水、土壌の環境媒体横断的に予測・評価する場合に選定できる。）】
		○計画案の策定に当たっては、環境影響評価項目以外の各種省資源対策、地域社会の安全性などについても十分な検討を行うものとする（東京都環境影響評価条例技術指針改定案より）。	<p>〈社会経済要素〉 事業に係る費用（事業に係る費用、期間等）： 【概算事業費、事業期間、維持管理の難易、事業採算性など】</p> <p>事業の効果（事業実施による経済的な影響）： 【事業整備効果、経済波及効果、雇用創出効果など】</p> <p>社会的な影響（事業実施による社会的な影響）： 【地域分断、住民の移転、地域社会への影響、地域交通など】</p>

- (5) 埼玉県戦略的環境アセスメントの予測・評価手法についての基本的な考え方を以下に示す。
- ① 計画等の複数案について環境面からの比較考量等を原則として、環境アセスメントを実施。
 - ② また、その際には、関連する社会経済面の影響の推計と連携させる。
 - ③ 累積的影響・複合的影響を検討しうるものが埼玉県戦略的環境アセスメントに期待される機能の一つであるため、そのような観点からの予測・評価を可能とする手法を採り入れる。
 - ④ 埼玉県戦略的環境アセスメントにおける環境の範囲は、埼玉県環境基本条例の理念に基づき、また、埼玉県環境基本計画において取り扱っている範囲なども踏まえるなかで、現行の環境影響評価制度における調査、予測及び評価の項目より幅広い領域（安全、防災を含む）を扱う。
 - ⑤ 個別の案件ごとに適切な予測・評価の項目及び手法を設定する。その際には、計画等の種類や内容、対象地域に応じた、効果的・効率的な手法が採用される必要がある。
 - ⑥ 予測・評価の手法をより適切なものへと発展させることを目指し、予測・評価手法の具体例や手法の選定の考え方をまとめたガイドラインを整備し、定期的に更新する。また、埼玉県戦略的環境アセスメントの実施に役立つ環境等の情報の整備を行う。
〔埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想に基づく予測・評価手法についての基本的な考え方〕より〕

セスメントの実施に役立つ環境情報の整備も行うこととしている⁽¹¹⁾。

条例段階のものとしては、2002年の改正東京都環境影響評価条例による計画段階と実施段階におけるアセスメントを一体一連として、個別計画、広域複合開発計画についてより早期の段階で環境への影響につき、あらかじめ調査・予測・評価を行い、その結果を公表して広く意見を求めることで、事業者が環境に配慮したよりよい計画をつくるための仕組みを目指した計画段階アセスメント制度があげられる⁽¹²⁾。

東京都の制度は、2003年1月1日から施行されているが、具体的な計画段階のアセスの案件は、2004年10月から「豊洲新市場建設計画」や「国分寺都市計画道路3・3・8号府中所沢線計画」を手始めとして、緒に就いたばかりの状況にある⁽¹³⁾。前者は施設の配置計画を主体として複数案（3案）を提案し、後者は特例環境配慮書による都市計画道路の複数案を提示するものである。参考までに環境省のSEAの研究会報告書にみるSEAの考え方の整理も含めて、それらの取り組みについて表4にとりまとめたので参照されたい⁽¹⁴⁾。

(2) 公衆参加の役割と課題

SEAも事業アセスと同様に、自己評価（セルフ・コントロール）のプロセスであるといえる。その質の善し悪しは、言うまでもなく、政策や計画の提案機関の責任である。しかし、公衆の監視と関与もチェックアンドバランス機構としては、重要な役割を果たしている。この点に関して、SEAの質をチェックし、高めるために、オランダのように独立の審査主体である第三者機関を置く国や米国のように法律で特定の機関にアセスメントの質をチェックする権限を付与する国もある。いずれにしても、SEAの導入可能性やその有効性を確保するには、その国のおかれる政治的環境にある程度制約されることになる。

その中で、とりわけ重要な要因として、①政治的意思決定過程の特質、②政治的説明責任のレベル、③市民活動やNPO、NGOの影響力が指摘される。①に関連して、わが国では、北海道のように、公共事業における時のアセスメントの導入や国の審議会の中間答申や省庁の施策の決定に関連して、国民からの

意見を聴取する規制の設定又は改廃に係る意見照会手続（いわゆる「パブリックコメント制度」平成 11 年 3 月 23 日閣議決定）の導入を図っている。②では、情報公開法（平成 10 年 5 月 7 日可決成立）や行政手続法（平成 5 年 11 月 12 日公布）の制定によって、意思決定段階での一定の情報公開と手続の透明化を図っている。③では、特定非営利活動促進法（NPO 法：平成 10 年 3 月 25 日公布）の制定により、公益非営利団体に公益法人としての法人格が従前に比べ簡易な手続きで付与されることになり、環境保全活動など、価値中立的な不特定かつ多数のものの利益を実現するための活動が認められた。しかし、NPO の影響力は、彼らの活動によって、どれだけ人的を含む各種の資源を活用できるか、どれだけ正鵠を得た批判的な分析ができるか、どれだけ政治的圧力を生めるかによって大きく変わるのである。今のところ、環境保全活動を柱とする NPO は創生期にあると言えるが、今後は、市民に開かれた存在として自らの活動を積極的に情報公開することで、その社会的存在意義を明らかにしつつ、その信用度の高い活動による健全な発展が期待されている。

このように、わが国の状況は近年、急速に制度的な整備が進み、変化を遂げている。また、わが国の SEA の法的な素地は、環境基本法 19 条に規定されている。現在、環境庁ではアセス法の付帯決議を受ける形で、SEA の制度化に向けて検討委員会を組織して調査を継続している。地方公共団体の取り組みについては、先に見たとおりである。

3. ODA における SEA の取り組み

(1) 社会環境配慮ガイドライン

開発援助と環境との関係を見ると、先進国が開発援助（ODA）を実施する場合、開発途上国に環境破壊を発生させないように、いかに環境配慮を行うかという側面があるが、国際援助機関等の政策支援プログラムのなかでの対応をみると、政策・計画・プログラム段階でアセスメントを実施する仕組みをとるなど、柔軟な計画段階で環境配慮を組み込む仕組みがある。この SEA は、世銀

の国別援助戦略の策定や案件のアプレイザル段階で適用されている⁽¹⁵⁾。先にも述べたが、世銀、ADB、EBRDといった多国間援助機関は、環境ガイドラインを整備し、社会環境に係る非自発的住民移転や先住民族に係るポリシー（世銀 OP 4.12 及び OD 4.20）を定め、OECD（ECA 及び DAC）の環境ガイドラインにおいても住民移転のガイドラインが整備され、社会環境への配慮に重点が置かれるようになってきた⁽¹⁶⁾。以下にわが国の取り組みについてみてみよう。

JBIC の環境社会配慮ガイドラインは、国際金融等業務および海外経済協力業務に共通に適用され、環境社会配慮確認を通じて持続可能な開発への努力に貢献しつつ、地球環境保全等に貢献するプロジェクトを積極的に支援するというものである⁽¹⁷⁾。環境社会配慮確認の対象は、汚染対策、自然環境、社会環境（非自発的移転、先住民等への人権の尊重を含む）であるが、確認に当たっては、現地基準の遵守のみならず、国際的な基準やグッド・ブラックティス（より良き経験）を参照して実施される。その場合、現地基準と国際的基準に大きな乖離がある場合には、相手国やプロジェクト実施主体者等との対話を通して、背景等を確認するとされている。

一方、JICA のガイドラインは、JICA が行う環境社会配慮の責務と手続き、相手国政府に求める要件を示し、相手国政府に対し、適切な環境社会配慮の実施を促し、JICA が行う環境社会配慮支援・確認の適切な実施の確保を目的とするものである。この環境社会配慮とは、大気、水、土壌への影響、生態系及び生物相等の自然への影響、非自発的住民移転、先住民族等の人権の尊重その他の社会への影響を意味し、これらに配慮することとされている⁽¹⁸⁾。

JBIC の環境社会配慮確認の基本方針は、①相手国の主権を尊重しつつ、相手国、借入人等との対話を重視すること、②透明性とアカウンタビリティを確保したプロセスにおける地域住民、現地 NGO を含むステークホルダーの参加の重要性を認識すること、等にある。ガイドラインの目的・位置づけについて、ガイドラインは、①環境社会配慮確認の手続き、②判断基準、③融資対象プロジェクトに求められる環境社会配慮という要件を示すものである。事前に

ガイドラインを明らかにすることによって、借入人等のプロジェクト実施主体に適切な環境社会配慮を実施するように誘導することができ、ガイドラインの内容を意思決定に反映できることである。すなわち、適切な環境社会配慮がなされない場合には、適切な配慮がなされるよう働きかけを行い、それが確保されない場合には、融資を行わないという意思決定を行うというものである。

JICAの基本方針では、①幅広い影響を配慮対象とすること、②早期の段階から環境社会配慮を実施すること、③協力事業完了以降にフォローアップを行うこと、④協力事業の実施において説明責任を果たすこと、⑤ステークホルダーの参加を求めること、⑥情報公開を行うこと、⑦JICAの実施体制を強化すること、という7つを重要事項として定めている。

スクリーニングの手続きは、できる限り早期に行うとされ、カテゴリー分類に対応した環境社会配慮を確保するものであるが、環境レビューを必須とする重要なものは、カテゴリ A 案件である⁽¹⁹⁾。

情報公開については、融資契約締結前におけるスクリーニング情報、融資契約締結後における環境レビュー結果、環境アセスメント報告書等に対してウェブサイトを通して情報公開を確保するというものである。

ガイドラインの適切な実施・遵守の確保のため、JBIC及びJICAは異議申立て制度を導入している⁽²⁰⁾。この制度は、アカウントビリティの確保のため、開かれた透明性の高いプロセスとして、疑義に対する真摯な対応、プロジェクトの無用な遅延の回避等、種々の観点から検討されるとともに、主権侵害や濫用防止等にも配慮するというものといえる。

(2) 環境社会配慮ガイドラインの運用と課題

JBICおよびJICAの環境社会配慮ガイドラインは、いずれも計画段階で、できるだけ早期から、調査・検討を行い、結果をプロジェクト計画に反映しなければならないとする。また、環境関連費用・便益をできるだけ定量的に評価し、事業の他の要素（経済、財務、制度、社会、技術）との密接な調和を図るとされている。この点はSEAに取り組むシステムの要素の一部導入したもの

と評価できる⁽²¹⁾。

環境社会配慮ガイドラインは、運用が始まったばかりであり、その運用の課題が明確になっているわけでは必ずしもないが、これまでのアセスメントの運用上の課題から以下の留意点を指摘しておきたい。

①まず、カテゴリ分類に関連して、①影響を及ぼしやすいセクター（たとえば、鉱業開発、工業開発などの大規模なもの）、②影響を及ぼしやすい特性（たとえば、大規模非自発的住民移転）、③影響を受けやすい地域（たとえば、国立公園等の保護対象地域）を例示することによって、カテゴリ A 案件の選定を行うのが一般的であるが、その場合の規模要件、事業特性や地域特性に一義的な定義があるわけではない。規模要件を定めるのはわが国のアセスメントの特徴であり、アジア地域の国も影響を受けているが、諸外国は必ずしも定めているわけではないことに注意を払う必要がある。

②つぎに、スコーピングの際には、先にも触れたが、当該国の技術能力の問題があり、社会環境のウェイトは相対的に低いという面と自然環境に関する基礎データの欠如という面を見逃してはならない。また、ステークホルダーの範囲をどこまで捉えるのかという問題とその協議の実質をいかに確保するかという課題がある。

アセスメントの内容では、複数の代替案の検討がどのようになされているかは、アセスメントの根幹に関わる問題である。一般的には、回避、最小化、代償というプロセスをとるが、往々にして基準適合型のいわゆるアウズメントは少なくない。

③SEA の考え方からは、ガイドラインで定められた「合理的と考えられる範囲で派生的・二次的な影響、累積的な影響」を検討の対象とするが、これまでは、当該事業がどこまで含むのか特定できないことや事業アセスのみしかなされてこなかったことから、計画のフレームに対する複合的・累積的影響について、ガイドラインや参考図書を作成し、支援する必要がある。

④環境社会配慮では、合意形成のツールとしてのアセスメントの要素に重きが置かれるが、社会的合意を確認する方法としてあげられているステークホル

ダーとの協議の運用について、協議記録の作成が重要である。

以上、ODA と環境アセスメントについて、最近のわが国の援助機関の取り組みを中心にみてきたが、環境影響評価法に基づく事業アセスメントと国際協力に伴うアセスメントとの違いに注意する必要があると思われる。とくに、社会環境配慮という視点は、環境影響評価法にはみられないのみならず、わが国のアセスメントでは経験のきわめて少ない視点であるといえる。これらの点は、今後の JBIC 及び JICA の審査経験の蓄積を基礎としてグッド・ブラックティスを積み重ね、蓄積していくことでわが国のアセスメント一般にも新しい地平を示唆するものとなることを願ってやまない。

4. SEA システム導入によって期待されるもの

わが国の持続可能な社会形成のための SEA に対する最近の取り組み状況を図 2 に示すが、その役割と期待としては、以下の 3 点があげられる。まず、役割としては、①経済成長と環境保全との調和を図り、社会を持続的発展の方向へと導くこと、つぎに、②公衆を意思決定の際に組み込むことで責任分担を可能とすること、さらに、③SEA と事業アセスとの相互の補完及び連動を図り、現状の様々な環境関連問題群を解決することがあげられよう。

また、SEA に期待されていることとして、①包括的評価法の有効性、②累積的・複合的影響の評価、③事業の実施段階での環境アセスメント等との重複の回避があげられる。①は、SEA の方法論を特定するのは容易ではないが、代替案の評価も考慮され多様な状況への適用が可能である。いずれの計画の中にも多様なサブプランが含まれているため、環境及び土地利用計画の戦略的統合において、有効性は増すと考えられる。②としては、小規模事業による環境への負荷は重大な影響となることや、また同一地域で集中的に実施された複数事業による環境への影響についての予測・評価が可能となる。③として、SEA を行った後に事業の実施段階での環境アセスメントを行う際には、評価の重複を避けるため、SEA の結果を適切に活用することが重要である。

海外における動向

- ・米国：国家環境政策法（1969年）
- ・カナダ：閣議決定（1990年，1999年，2004年）
- ・オランダ：環境管理法（1987年，1999年），Eテスト（1995年，2002年）
- ・EU：SEA指令
加盟国に2004年7月21日までに指令に適合する必要な法律等を発効させることを義務づけ英国（計画・プログラムに関する環境影響評価制度），デンマーク等16カ国が対応済（2005年7月時点）
- ・UNECE：SEA議定書
2003年5月採択。署名国37カ国に対し，批准国はフィンランド，チェコの2カ国（2005年9月現在）

環境省における検討状況

- ・わが国における導入に向けての基本的考え方や留意点をまとめた報告書の作成（2000年8月）
- ・海外における優秀な戦略的環境アセスメントの参考事例の収集（2003年6月）
- ・廃棄物分野を事例に戦略的環境アセスメント試行ガイドラインの策定（2003年11月）
- ・新むつ小川原開発基本計画に係る環境影響評価についての指針（2005年3月）

地方公共団体における検討状況

- ・埼玉県：埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱（2002年3月）
- ・東京都：計画段階環境影響評価制度の条例化（2003年1月）
- ・広島市：多元的環境アセスメント実施要綱（2004年4月）
- ・京都市：京都市計画段階環境影響評価要綱（2004年10月）

図2 最近の戦略的環境アセスメント等をめぐる取組み状況

具体的な手続きとしては、①複数案の比較による評価，②スコーピング，③評価の視点，④手続の統合，⑤評価文書の分かりやすさ，⑥地方公共団体の役割の重要性，という6点を指摘しておきたい。

まず，①SEAでは，複数の案について比較評価を行うことが必要であるが，検討すべき案の範囲として，とりうる選択の幅をカバーする必要がある。とり

わけ、「戦略的な」レベルで意味のある選択肢を検討しなければならない。②は事業の実施段階での環境アセスメント以上に重要であり、単なる手法や項目の検討から「検討範囲の設定」及び「問題の絞込み」という性格等が強まるためである。また、制度設計に当たっては、SEA をどのような事項に関し、どのようなタイミングで、どのような手続を経て行うかは、対象とする計画等の内容やその立案プロセス等に即して、弾力的に対応することが重要である。③の環境保全面からの評価については、環境基本計画等で望ましい環境像や環境保全対策の基本方向が示されていることが望ましい。また、広域的な視点からの環境の改善効果も含めた評価や SEA では、より広域的な視点から、環境改善効果も含めて、複数の事業の累積的な影響を評価することが期待される。といっても、SEA 計画等を対象とするため、環境影響の予測結果等には不確実性が伴うが、不確実性を過大に考えるのではなく、不確実性があることを前提に、スコーピングや複数案の比較評価などを活用し、計画等に適した評価を行うという対応が重要である。これらは、いずれも現行のアセス法に導入されたスコーピング手続の活用により、アセス法で SEA に期待できる役割の一定部分は実現できるといえよう。

なお、評価のためのガイドラインを整備し、具体的な事例の積み重ねによって、各主体の参考となるガイドラインを提示し、SEA の実施を促すことが求められる。

④は、環境面からの評価が科学的かつ客観的に行われるためには、環境面からの必要性に対応して関与すべき者が適切に位置づけられた手続が必要である。このため、SEA は環境面に焦点を絞った一定の独立した手続として設けられる必要がある。⑤として、評価文書は、科学的な環境情報の交流ベースとしての機能、意思決定の際に勘案すべき情報提供機能をもっており、分かりやすく記載するよう努めることが大切である。⑥は、各種計画の策定主体としての期待や地域環境保全に責任をもつ姿勢から、地方公共団体が先導的に SEA に取り組むことが必要である。

さらに、将来的には、次世代の多段階型環境アセスメントとして、意思決定

のおおもとの段階にさかのぼり、予測・評価の領域を拡大し、多段階型の環境アセスメントの検討も一法である。また、その場合には、社会経済面への影響評価を実施し、社会への影響や経済的効果などを予測・評価すると同時に、環境への影響評価もあわせて検討することで、より適切な環境への配慮のあり方は可能であると考ええる。

おわりに

以上、EUのSEAを事例にその現状についてみてきた。翻って、わが国のアセス法をみると、生物の多様性や生態系の健全性の保全、人と自然の豊かな触れ合い、温暖化をはじめとする地球環境への負荷の低減や廃棄物の減量といった要素について、環境影響を回避・低減する観点から、環境影響評価の項目等選定や環境保全措置といった「枠組み」を定め、事業者には実行可能な範囲で検討・評価させることにより、持続可能な社会の構築に向けて誘導していく枠組み規制法として制定されたものと理解される。

冒頭にも述べたが、持続可能な社会を構築するためには、環境アセスメントのツールを用いて、SEAと事業アセスとの相互補完、相互連動を図ることが大切である。英国のようなAppraisalベースのSEAをとるか、米国のEIAベースのSEAをとるかは別として、政策立案や計画の早期の段階における環境アセスメントを実施する社会的、制度的な道具立てを用意し、意思形成プロセスに環境配慮を第一義的に内部化し、さらに、NPO等の参加を促進する条件を整備することにより、そのプロセスの透明化や責任の共有化を一層図ることが、現下の課題であると考ええる。

〈注〉

(1) 環境庁・外務省監訳『アジェンダ21』海外環境協力センター、1993年、420頁。

(2) SEAの定義については、Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands: "Strategic Environmental Assessment—

Status, Challenges, and Future Directions”, 1996 邦訳として, 国際影響評価学会日本支部訳『戦略的環境アセスメント—政策・計画の環境アセスの現状と課題—』ぎょうせい, 1998 年を参照されたい。

- (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』中央法規, 2000 年, 2 頁。
- (4) Webb, J. W and Sigal, LL (1992), Strategic Environmental Assessment in the United States, Project Appraisal, Vol.VII, No. 3.
- (5) World Bank Group (1998): Pollution Prevention and Abatement Handbook, 1998, pp. 25-29.

なお, わが国の戦略については, (社) 海外環境協力センター, 国際環境協力戦略検討会, 国際環境戦略検討会報告書—21 世紀におけるより戦略的・効果的・包括的な国際環境協力のために—, 2004 年 10 月。環境省中央環境審議会地球環境部会, 国際環境協力専門委員会報告書「今後の国際環境協力の在り方について」2005 がある。なお, 柳憲一郎『環境アセスメント法』清文社, 2000 年, 153-183 頁, 最近の動向としては, 作本直行「わが国の環境 ODA と社会環境評価 (SIA)」環境情報科学 33 巻 2 号, 2004 年, 2-10 頁, 中寺良栄「プロジェクトの環境社会配慮の充実にむけた世界銀行とアジア開発銀行の取り組み」同号, 16-22 頁, 松村隆「世界銀行における戦略的環境アセスメントの取り組み」同号, 41-47 頁を参照されたい。

- (6) 環境省, 海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例, 2001 年, 49-78 頁
- (7) William Sheate: Environmental Impact Assessment: Law & Policy Making An Impact II, Cameron May, 1996, pp. 169-176. なお, 本稿は, Sheate の論考から多くの示唆を受けていることをお断りしておきたい。特に, Sheate (1991), public Participation: Key to Effective Environmental Assessment, Environmental Policy and Law, Vol. 21. Sheate (1992), Strategic Environmental Assessment in the Transport Sector, Project Appraisal, Vol. 7, No. 3. Sheate (1994): Making an Impact A Guide to EIA Law & Policy, Cameron May などが参考になる。
- (8) Environmental Resources Management (2000), Workshop Report: Public Participation and Consultation in EIA and SEA.
- (9) O’Riordan and Sewell (1981), Project Appraisal and Policy Review. London, Wiley.
- (10) 2002 年 10 月 15 日 (火) から 1 ヶ月間, 地下鉄 7 号線延伸計画 (浦和美園～岩槻) に係る戦略的環境影響評価計画書の公告・縦覧をすでに実施した。
- (11) 埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱 (平成 14 年 3 月 27 日知事決済) 第 10 条

(計画書に対する意見書の提出等)。「埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想に基づく予測・評価手法についての基本的な考え方」を参考。

- (12) 2002年7月3日に東京都が環境影響評価条例を改正し、計画段階アセスメント制度を導入した。これは計画段階と実施段階とを一体一連とする制度である。ただし、都民と事業者に限る(都民の意見を聞く会、事業者の意見を聞く会)。他方、埼玉県SEAでは「環境の保全と創造の見地からの意見を有する者」としている。
- (13) 東京都の制度は実施事例がまだ2例しかないので、課題を指摘するには時期尚早の感があるが、①計画アセスと事業アセスとの役割分担の明確化の要否、②評価軸との対応の取り方、③計画アセスにかかわる技術指針の改善といった制度全般にかかわるものを検討する必要があるように思われる。
- (14) 環境省では、これまで、学識者等からなる戦略的環境アセスメント総合研究会を開催し、国内外の戦略的環境アセスメントの制度や事例等を調査し、それらを踏まえて、わが国での戦略的環境アセスメントの導入に当たっての基本的な考え方や今後の方向についての提言などを内容とする報告書を取りまとめている(平成12年8月)。また、戦略的環境アセスメントの具体的な取組を促進するため、個別分野として廃棄物分野における戦略的環境アセスメントのあり方や廃棄物処理に係る計画類型ごとの導入可能性に関する検討を行い、平成13年9月に「廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方」を取りまとめ、さらに平成14年度からは、廃棄物処理計画の策定を想定して具体的な進め方や考え方の検討を進め、市町村の一般廃棄物処理計画を対象にケーススタディを実施し、その結果を取りまとめている。なお、2005年6月現在、諸外国でSEAを導入している国は、EU(一部導入を含む12ヶ国)の他、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、アメリカ、ロシア、南アフリカ、チリ、韓国、中国、香港、インドネシア、タイなどがある。
- (15) 柳憲一郎『環境アセスメント法』清文社、200年、153-183頁。
- (16) 同書185-247頁、なお、最近の動向として、作本直行「わが国の環境ODAと社会環境評価(SIA)」環境情報科学33巻2号、2004年、2-10頁、中寺良栄「プロジェクトの環境社会配慮の充実にむけた世界銀行とアジア開発銀行の取り組み」同号、16-22頁、松村隆「世界銀行における戦略的環境アセスメントの取り組み」同号、41-47頁。
- (17) 国際協力銀行「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」平成14年4月
- (18) (独)国際協力機構「JICA環境社会配慮ガイドライン」2004年4月。
- (19) カテゴリーは、A、B、C、F1の4つに分類される。カテゴリA:重大で望ましくない影響のあるプロジェクトで必ずアセスメント報告書を要求するもの、カ

テグロ B：影響がカテゴリ A ほど大きくないプロジェクトでアセスメント報告書は必須ではない、カテゴリ C：影響が最小限かあるいは全くないと考えられるプロジェクトで環境レビューは省略される（①支援額が10百万 SDR 相当円以下，②人材開発，国際収支支援，権益取得等，③ 機器等単体輸出，関与が小さいもの），カテゴリ FI：予めプロジェクトが特定されないもので，金融仲介者等を通じて実質的にガイドラインで示めされた適切な環境社会配慮を確保するもの。このうち，カテゴリ A の例示として，特定セクターで大規模なもの，大規模非自発的住民移転，大規模地下水揚水，大規模な森林伐採等の特性をもつもの，保護対象地域，原生林，少数民族居住地等に立地するものがあげられる。

- (20) 異議申し立て制度は，世銀の1993年のインスペクションパネルの設立に始まるが，世銀では2004年3月まで26件の異議申し立てがある。ADBは，2003年12月からアカウンタビリティ・メカニズムを導入している。この点については，注(5)の中寺論文21頁参照。JICAは，異議申し立て審査役をおいている。
- (21) この点を指摘するものとして，松本郁子「国際協力銀行（JBIC）の新環境ガイドラインと戦略的環境アセスメント」環境情報科学33巻2号，2004年，23-28頁。

参考文献

- 朝賀 伸「持続可能な循環型社会の構築における環境規制・戦略環境アセスメントの役割に係る研究」平成15年度明海大学博士（不動産学）学位請求論文
- 環境影響評価情報支援ネットワーク：<http://assess.eic.or.jp/>
- 環境省 [2001] 海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例，49-78頁。
- 戦略的環境アセスメント総合研究会 [1998] 戦略的環境アセスメント総合研究会中間報告書
- 環境省 [2001] 海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例。
- 環境省 [2001] 廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方（個別分野における戦略的環境アセスメントに関する研究会中間報告書）。
- 欧州委員会欧州委員会：環境影響評価指令実施状況報告書 <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>
- 環境庁・外務省監訳 [1993] 『アジェンダ21』海外環境協力センター，420頁。
- 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——政策・計画の環境アセスの現状と課題——』ぎょうせい。
- 環境アセスメント研究会 [2000] 『わかりやすい戦略的環境アセスメント』中央法規。
- 柳憲一郎 [2000] 『環境アセスメント法』清文社。
- 国際協力銀行 [2002] 「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」。
- (独)国際協力機構 [2004] 「JICA 環境社会配慮ガイドライン」。

- Environmental Resources Management [2000] Workshop Report: Public Participation and Consultation in EIA and SEA.
- O'Riordan and Sewell [1981] Project Appraisal and Policy Review. London, Wiley.
- Ministry of Housing [1996] Spatial Planning and the Environment of the Netherlands: "Strategic Environmental Assessment—Status, Challenges, and Future Directions".
- Sheate [1991a] public Participation: Key to Effective Environmental Assessment, Environmental Policy and Law, Vol. 21.
- [1992b] Strategic Environmental Assessment in the Transport Sector, Project Appraisal, Vol. 7 No. 3.
- [1994c] Making an Impact A Guide to EIA Law & Policy, Cameron May William.
- [1996d] Environmental Impact Assessment: Law & Policy Making An Impact II, Cameron May, pp. 169-176.
- Webb, J. W and Sigal, L. L [1992] Strategic Environmental Assessment in the United States, Project Appraisal, Vol. VII, No. 3.