

090.1-853



明治大学大学院法学研究科

2010年度

博士学位請求論文

環境アセスメント法に関する
総合的研究

Comprehensive Study of
Environmental Assessment Law

学位請求者 柳 憲一郎

目次

第1章 序論.....	1
第1節 概説.....	1
第2節 研究の背景.....	3
1. わが国の環境影響評価制度の沿革と現状.....	3
第3節 環境影響評価制度の制度的枠組みに関する主要な争点.....	5
第4節 環境影響評価制度をめぐる従来の研究.....	8
1. 環境アセスメント制度に関する研究の全般的動向.....	8
2. 戦略的環境影響評価制度の制度的枠組みに関する従来の研究.....	9
3. 従来の戦略的段階における制度枠組み研究の評価.....	12
第5節 本研究の目的.....	13
第2章 わが国の環境影響評価制度の検討.....	16
第1節 アセス法の理念.....	16
第2節 環境影響評価法の制度的枠組み.....	18
1. 制度的位置づけ.....	18
第3節 環境影響評価法の制度的手続.....	21
1. 事業計画段階とアセス.....	21
2. その他の手続規定.....	24
3. 枠組み規制としてのアセス法.....	25
第4節 環境影響評価法の評価・検討.....	27
1. 現行法の到達点.....	27
2. 環境アセスメント制度としての評価.....	28
第3章 地方自治体における環境アセスメント制度.....	30
第1節 アセス法における地方条例の取り扱い.....	30
第2節 アセス条例の枠組みと構造.....	30

1. 条例等にみる手続内容.....	31
2. 法と条例との関係.....	33
第3節 地方自治体における戦略的アセスの試みの比較検討.....	35
第4節 東京都における計画段階アセスメントの試行.....	37
1. 東京都総合アセスメント制度の目的.....	38
2. 制度の位置付け.....	38
3. 制度の運用.....	39
4. 制度の評価.....	41
第5節 自治体の新たな試みと SEA.....	42
第6節 アセス法の改正と地方条例アセスの動向.....	43
第4章 環境影響評価法をめぐる最近の議論.....	50
第1節 環境影響評価法の改正議論.....	50
1. 対象事業について.....	50
2. スコーピング.....	53
3. 国の関与.....	54
4. 許認可への反映・事後調査・リプレース.....	55
第2節 戦略的環境影響評価をめぐる議論.....	56
1. 最近の戦略的環境影響評価への取り組み.....	57
2. わが国で検討されている戦略的環境アセスメントの位置づけ.....	63
3. わが国における SEA の将来的課題.....	64
第5章 諸外国における環境アセスメント制度.....	66
第1節 米国の環境アセスメント制度の運用と実態.....	66
1. NEPA によるアセスメント制度.....	66
2. 米国における政策型戦略的環境アセスメントの事例.....	79
3. 制度の比較考察—米国とわが国(東京都環境影響評価条例).....	81
(1) 制度の目的.....	81

(2) 対象事業	81
(3) 実施時期	81
(4) 公衆参加	82
(5) 予測・評価項目	82
第2節 カナダにおける環境アセスメント	82
1. カナダの環境影響評価制度	82
2. 環境影響評価の4つの制度	83
3. カナダにおける戦略的環境アセスメントの事例	87
第3節 欧州における環境アセスメント制度	88
1. 環境政策と環境アセスメント	88
2. EC指令(97/11/EC)の運用の実態	89
3. 欧州各国の対応状況	94
第4節 欧州における戦略的環境アセスメント	96
1. SEA指令の枠組み	96
2. 指令の適用対象	98
3. 複数案に関する規定	99
4. SEA制度の動向	99
第5節 英国における環境アセスメント	100
1. 英国の環境アセスメント	100
2. 戦略的環境アセスのプロセス	102
3. 英国のSEAの民間部門適用の具体例	110
4. 英国とドイツにおける戦略的環境アセスメントの比較検討	113
第6章 国際開発援助アセスメント	117
第1節 国際開発援助機関と環境アセスメント	117
1. 環境配慮の取り組み	117
2. アメリカ国際開発庁の環境配慮の取組み	119

3. わが国の環境配慮の取組み	120
第2節 国際金融機関にみる環境配慮の仕組みと実際.....	122
1. 世銀の環境問題への取組み	122
2. 世銀の環境政策	124
3. 貸付プロジェクトに対する世銀の監理と評価	125
4. 環境関連貸付.....	126
5. 世銀の環境改善手法	127
6. アジア開発銀行の取組み.....	130
7. 国際金融援助機関の環境配慮の検討	133
8. 国際金融機関の援助手法.....	136
第3節 ODA と環境アセスメント	142
1. わが国における社会環境配慮ガイドライン.....	142
2. JBIC 及 JICA の環境社会配慮ガイドライン.....	145
3. JBIC ガイドラインと JICA ガイドラインの統合.....	146
第4節 開発途上国の環境問題の特質とアセスメントに関連する問題.....	147
1. 開発途上国の環境問題の特徴.....	147
2. 住民移転問題	148
3. アセスメント行政の抱える課題	149
第5節 環境社会配慮ガイドラインと SEA	150
1. カテゴリ分類.....	151
2. スコーピング.....	151
3. SEA の考え方	151
4. 環境社会配慮.....	151
第7章 持続可能性アセスメント	152
第1節 持続的発展の概念と持続可能な社会.....	152
第2節 持続可能性アセスとは何か.....	153

第3節 持続可能性アセスの制度的枠組み	154
1. 目標.....	154
2. 提案行為がカバーする範囲	154
3. 主要な段階	155
4. 協議と専門的知見の活用	155
5. 報告.....	155
6. 影響評価の実施	155
第4節 持続可能性アセスの評価プロセス	155
1. 初期影響評価.....	155
2. 拡大影響評価（IA）の主たる構成要素	156
第5節 政策型戦略アセスと持続可能性アセス	159
1. PAE の政策評価の段階	160
2. PAE と戦略的アセスとの対応関係.....	161
3. 戦略的アセスの価値	162
4. SEA のアプローチ・パターンの検証	167
第8章 戦略的環境アセスメントの制度的枠組みの検討	171
第1節 SEA 制度構築に関する論点.....	171
1. 制度的枠組みの相違点.....	171
2. SEA と EIA に関する論点.....	173
2. 行政指導型 SEA 制度設計上の要件	177
(1) 制度枠組み.....	177
(2) 目的	178
(3) 構成要素	178
(4) 協議(公衆参加).....	179
(5) 技術手法	180
第9章 結論 アセスメント研究の到達点	182

1. 検討結果	182
(1) 問題提起 (序章)	182
(2) 環境影響評価法 (第2章)	182
(3) 地方アセス制度 (第3章)	183
(4) アセス改正法 (第4章)	184
(5) 諸外国のアセス制度 (第5章)	184
(6) 国際援助アセス (第6章)	185
(7) 持続可能性アセス (第7章)	186
(8) 戦略アセスの制度構築 (第8章)	186
2. 期待 (SEA に対する)	187
3. 課題	190
引用文献一覧	192

第1章 序論

第1節 概説

従来、わが国の環境法政策は、激甚な公害に対応すべく、1967年に制定された公害対策基本法や1972年の自然環境保全法を二大柱として、排出規制を中心とした規制的手法やゾーニング等による計画的手法を用いながら、広域化、深刻化、多様化する公害に取り組んできた。そこでの法的手法は、まず、第一に、規制手法を用いるものであり、政策目標を明示し、事業活動を行う者の活動・行為が政策目標の実現に支障を及ぼすことが明らかとなり、規制対象ないし規制の内容・程度を明らかにしうる場合には有効な手法であった¹。

ところが、昨今の都市の環境汚染問題、廃棄物や化学物質の取扱いにみられるように、地域環境問題の場面でも、規制手法の有効性には限界がみられる。さらに、地球環境問題に関しては、この限界がさらに明瞭となっている。その理由の一つには、地球環境のトータルな悪化と個別の活動・行為との直接的な因果関係の確定が困難な場面が多く、また、国際社会では個々の国家がそれぞれの国内活動に対して規制権限を発動することが建前であり、国際的な規制が直ちには機能しないからである。

そのため、国際環境条約等では、規制手法に代わるものとして、様々な手法が考案されており、国内法の検討にも少なからぬ示唆を与えるものがある。その一つとして、本論文に取り上げる自主的取組の誘導手法を踏まえた枠組み規制がある。ここにいう枠組み規制とは、全体としての政策の目標や枠組みを取り決めた上で、個別の活動や行為に対してガイドライン(指針)を示すにとどめ、各主体の自主的な活動を許容する法システムのことである。さらに、その法システムは、経済的、社会的考慮事項を含む政策決定や計画策定時により効果的な環境配慮を組み込むことが可能なものである²。

また、『地球は1つであるが、世界は1つになっていない』³という今日的状況を打破する取り組みの一つとして、1992年に開催された国連環境開発会議(UNCED)⁴では、開発途上国における能力開発のための国際協力をアジェンダ 21(持続可能な開発のための人類の行動計画)の第37章で表明した。また、人間中心主義の開発を志向する国連開発計画(UNDP)は、人間・雇用・自然を重視する持続可能な人間開発を旗印にして、相互互惠、協力、市場機会の公平な共有、国際主義の立場で、新たな開発協力を推進しようとしている⁵。この

¹ 環境庁環境調整局企画調整課編著『環境基本法の解説』219頁[ぎょうせい・1994]

² 拙稿「持続可能な社会と環境アセスメント」環境管理34巻4号、1-13頁[1998]、同「政策アセスメントと環境配慮制度」増刊ジュリスト『環境問題の行方』62-69頁[1999]参照。

³ エルンスト・U・ワインゼッカー・宮本憲一監訳『地球環境政策』64頁[有斐閣・1994]本書の中で、経済的に持続可能な環境政策の5つの基準として、①事前協議、②政府の控えめな対応、③国際的調整、④長期性・確実性、⑤効率的手段を指摘する(190頁)。

⁴ UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) (1992) Agenda 21, United Nations Publications, New York.

⁵ UNEP(1999):Global Environment Outlook 2000,p13,Earthscan,London.

国益優先型社会を脱し、地球共通環境政策の実現に向けた国際協調行動を志向する地球本位型社会の形成こそが、先進国、開発途上国の双方に課せられた現下の課題になっている。この地球本位型社会を指向するためには、その理念・哲学として、普遍的な人間の生存する権利の確立を基礎とし、あらゆる開発機会の公平性を維持しつつ、国境を越えた人類全体の利益を護るというグローバル・インタレスト(地球全体の利益)の実現をめざす視点に立脚することが重要である。その根本には、先進国、開発途上国の双方において、将来世代の環境資源に配慮した持続的発展⁶が維持・進展されることを据えなければならない。

しかし、現下の開発途上国においては、この持続的発展を阻む環境に係わる多様な政策課題を抱えているのが現状である。そこで、この持続的発展を確保するためには、先進諸国の政策の押しつけでない形で、いかに開発協力を推進し、その政策を支援し得るかという問題に取り組む必要がある。

このリオ会議を受けて、1993年に制定された環境基本法(平成5年11月19日公布、法律第91号)に基づく、持続的発展の可能な社会構築という理念の実現に向けたツールとして、環境影響評価は極めて大きな役割をもっている。しかし、環境影響評価は、依然として、わが国においては環境汚染防止のための規制手法として理解される傾向が強く残っている。それはわが国が悲惨な公害を経験し、その歴史の繰り返しを避ける手段として環境影響評価に期待したという背景もある。

そのため、法制定時や改正時に環境影響評価を理念的に公害規制手法と捉えることに伴う各種論争が繰り返しみられる。このような状況が現出するのは、そのひとつに、わが国における環境影響評価制度の役割をめぐる論争の主たる論点が、当初から環境影響評価制度がもたらす社会的諸効果に向けられてきたことにも由来する。すなわち、この制度の施行によって社会にどのような制度的利点をもたらされ、逆にどの程度の社会的な損失や混乱をもたらされるかについて、各方面からの期待や懸念が表明されてきたからである。

さて、制度の進化プロセスを想定した場合、公害対応の環境影響評価を第1フェーズとすると、環境社会配慮を組み込んだ環境影響評価は第2フェーズに位置づけられ、持続可能性を理念とする社会的・経済的要素と環境配慮を統合化させた総合的な環境配慮制度は第3フェーズという仮説を構築することができる。このような視点に立つと、わが国の現状は、第2フェーズに立っているのではないか。その意味で、ステップバイステップで制度の階層を第二から第3フェーズへと推し進めていくための体系的な研究の必要性を痛感させるものである。環境アセスメントは、意思決定の一つの重要なツールであり、持続可能性を国家目標として考える社会においては、その実現のために実効性を持つ有用な道具立てである。

本研究は、以上の背景認識によって大きく動機づけられたものであり、持続可能な社会構築のツールとしての総合的な環境配慮制度の制度構築に関する体系的な研究の端緒を切

⁶ 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』環境庁国際環境問題研究会、大来佐武郎監修 66頁以下[福武書店・1987]

り開くことを意図したものに他ならない。

本章においては、この論文の序論として、本研究の背景となる各種の政策事実の整理及び従来の研究成果のレビューを通じて、本研究の必要性及び目的を明らかにする。

第2節 研究の背景

本研究の背景は、わが国の環境影響評価制度の歴史及びそこでみられた各種の法政策論争に見出すことができる。以下に、これらの諸点を整理する。

1. わが国の環境影響評価制度の沿革と現状

(i) 環境影響評価法制定以前

わが国における環境影響評価制度の発端は、公害反対の住民運動が全国各地で激化した時期、すなわち、1960年代に遡ることができる。当時、開発計画に対して公害防止の事前調査を行なった事例がいくつか認められる⁷。1964年からは全国各地で産業公害防止事前調査が行われるようになった。しかし、この調査は、コンビナートや発電所の立地を対象に、大気汚染と水質汚濁の主要物質に限って検討されたものであり、環境全般にわたる検討やその結果の公表及び住民関与が明確に位置づけられたものではなかった⁸。わが国の環境影響評価制度を体系づける大きな契機は、1970年に米国で施行された国家環境政策法⁹によって与えられた。この法律は、その第102条2項(c)項で連邦政府の主要な行為に対して、人間環境に及ぼす影響の包括的検討を行い、その結果を公表し、かつ、公衆関与を義務づけるものであり¹⁰、従来の計画決定手続を根本的に修正する法律であった。これを受けて、わが国においても、産業公害防止事前調査からより体系的な手続制度の確立をめざして、各種の検討が開始された。政府においては、1972年に各種公共事業の実施に際して包括的な環境影響の検討を行う旨の閣議了解がなされ、翌年から環境影響評価制度の策定作業に着手し、1975年からは中央公害対策審議会において本格的な検討が開始された。この結果、1979年には、わが国の環境影響評価制度の基本的なあり方及び仕組みについての答申¹¹があった。これに基づいて、1981年第94回国会に旧環境影響評価法案¹²が提出された。しかし、自民党内に依然として法案に対して反対が根強く、1982年の通常国会、1983年の通常国会でもほとんど審議されず継続審議になったが、同年9月の臨時国会において衆議院解散に伴い、審議未了の廃案となった。

⁷ 橋本道夫『私史環境行政』68頁〔朝日新聞社・1988〕 三島・沼津の工業開発計画に対する静岡県の要請により、通産省が主導する形で黒川調査団による大規模な事前調査が行われたが、これが政府による最初の環境アセスメントである。それに続くものとして、「苫小牧東部大規模工業基地開発に係る環境影響事前評価」、「放射36号線道路建設に係る環境影響事前評価」などがある。

⁸ 池上徹「わが国における環境影響評価（環境アセスメント）への対応」『環境アセスメントの法的側面』環境法研究4号11頁〔有斐閣・1975〕

⁹ United States Government(1969) The National Environmental Policy Act of 1969. Public Law 91-190, 91st Congress, S.1075, 1 January 1970, Washington DC.

¹⁰ 綿貫芳源「アメリカの環境法」自治研究48巻9号8頁以下

¹¹ 中央公害対策審議会「環境影響評価制度のあり方について」(答申)中公審第171号〔1979〕

¹² 閣法「環境影響評価法案」(第94回通常国会提出)〔1981〕

この間、個別法や行政指針に基づき、既に多数の開発事業に対して、環境影響評価法案に類似した各種の行政手続が義務づけられた¹³。1984年8月、旧法案のほぼ同一内容で環境影響評価実施を行うという閣議決定¹⁴がなされ、「環境影響評価実施要綱」に基づく、環境影響評価が行われることになった、その一方、政府の制度化に先がけて、地方公共団体においては、1976年の川崎市の条例¹⁵を皮切りに、全国各地で環境影響評価制度が制定されていた¹⁶。アセス法制定前の1997年4月当時、地方公共団体の環境影響評価制度の現状は、環境庁の資料によれば、都道府県・政令市計59団体中、条例制定団体7(北海道、埼玉県、東京都、神奈川県、川崎市、岐阜県、兵庫県)、要綱等制定団体44、計51団体が、独自の環境影響評価制度を有し、地方自治体における制度化がほぼ全国的に広がり、定着をみせていた¹⁷。

(ii) 環境影響評価法制定後

環境影響評価法(平成9年6月13日公布、法律第81号。以下、アセス法という)が1997年に公布され、1999年6月12日から本格的に施行された。この間、第二種事業の判定基準や環境影響評価の項目等の選定指針、環境保全のための措置に関する指針等の基本的事項、アセス法施行規則¹⁸及び主務官庁が定める各種指針、方法書の手続に係る総理府令・主務省令等の手続きが定まった。

この法律の審議プロセスでは、これまでに実施されてきたわが国の環境影響評価制度の実態に鑑み、国の許認可に係る事業に関して、すべての事業を一元的に取り扱うか、あるいは発電所などを別法の制度とするか否かが争点となり、また、国の制度の対象となった事業について、地方公共団体の条例によって、さらに詳細な手続を要求できるものとするか否かが議論となった¹⁹。すべての対象事業をアセス法で規定し、個別事業の特殊性に対応させるという理由で、電力は電力事業法、都市計画・港湾計画は、アセス法の枠内での例外手続とし、その他は事業別の技術指針で反映させるものとなった。

地方公共団体との関係は、従来に比べて、手続の弾力性を認めることにより、地域特性をそれによって反映させうるものとなったが、法制定後の1998年10月には、新たに条例制定団体12(神戸市、宮城県、山梨県、大阪府、北九州市、長野県、福岡市、大阪市、千葉県、岩手県、横浜市、広島県)、要綱等制定団体2(熊本県、大分県)が加わり、条例制定団体は、計19団体、要綱等36団体、計55団体と倍増し、2010年現在では、すべての都道府県・政令市で制度化を終えている。また、近時の社会経済情勢の変化に伴う環境問題の変容や地球環境問題の顕在化に対処し得るように、新たな制度的枠組みを導入する、あるいは

¹³ 環境庁『環境庁十年史』各説第1章第3節環境影響評価の推進、ぎょうせい〔1982〕

¹⁴ 「環境影響評価の実施について」閣議決定(昭和59年8月28日)

¹⁵ 川崎市:川崎市環境影響評価に関する条例(公布55.10.20.施行56.7.1)〔1976〕

¹⁶ 森田恒幸「地方自治体における環境影響評価制度の比較分析」環境情報科学11(2),pp79-86.

¹⁷ 環境庁企画調整局:地方公共団体における環境影響評価制度の実施状況等に関する調査報告書〔環境庁1995〕、環境庁企画調整局編:環境影響評価制度の現状と課題について(環境影響評価制度総合研究会報告書)〔大蔵省印刷局1996〕

¹⁸ 総理府令第37号、平成10年6月12日

¹⁹ 浅野直人『環境影響評価の制度と法』74頁〔信山社1998〕

は導入しようとする地方自治体がみられるようになり、アセス法の枠組みを超えた計画段階で環境配慮を実施しようとする試みが東京都²⁰で始まり、その後、条例化²¹されている。また、計画段階における同様な試みは、要綱であるが、埼玉県²²、広島市²³、京都市²⁴、千葉県²⁵で着手されている。それらは、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある個別事業の計画等の立案段階において、適正な環境配慮により、環境負荷の少ない持続可能な発展を可能とする社会の構築に資することを目的とするものである。

以上の一連の歴史的経緯の結果、わが国の環境影響評価制度は、既にその概念及び基本的体系が明らかにされ、環境負荷の少ない持続可能な社会の実現に向けて、第1フェーズから第2フェーズに向けて制度構築が進められ、特定の地域ではその定着が図られてきている現状にある。

第3節 環境影響評価制度の制度的枠組みに関する主要な争点

この制度形成にあたって、これまでの各種法政策論争があるが、それを以下のようにまとめることができる。

わが国の環境影響評価制度をめぐる法政策論争は、国の立場、産業界の立場及び地域住民の立場という3つの立場からの論点で構成されてきたといえる。

国の立場からの代表的な論点は、1970年代半ばの法制度立案までの第一期の中央公害対策審議会の答申²⁶にみられるものと、1990年代半ばの第二期の中央環境審議会の答申²⁷、さらに、法の施行10年を踏まえた改正に係る第三期の答申²⁸では論点に変遷がみられる。当初の第一期の論点は、主に環境影響評価制度が社会に及ぼす制度的便益を強調したものであった。

すなわち、①事業の計画決定に際して事業者が環境保全の要因を不可欠なものとして配慮するようになること。②関係行政機関及び関係住民の意見が事業者の事業の計画決定に反映されるようになること。③住民関与の一定のルールが確立されることにより、円滑な事業の実施が図れること。④関係住民から有用な環境情報が提供され、また関係住民の事業に対する理解と協力が得られること。⑤この過程を通じて、事業が適切に実施されるようになり、環境破壊が未然に防止されること。⑥また、予見的な環境政策を充実していくうえで、中核的な施策体系を整備することができること。

²⁰ 東京都総合環境アセスメント制度試行指針(平成10年6月19日知事決定)

²¹ 東京都環境影響評価条例(平成15年1月1日施行)

²² 埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱(平成14年4月1日施行)

²³ 広島市多元的環境アセスメント実施要綱(平成16年4月1日施行)

²⁴ 京都市計画段階環境影響評価要綱(平成16年10月1日施行)

²⁵ 千葉県計画段階環境影響評価実施要綱(平成20年4月1日施行)

²⁶ 中央公害対策審議会答申「環境影響評価制度のあり方について」〔1979〕、環境庁編『昭和55年版環境白書』〔大蔵省印刷局1980〕、武蔵野書房編「国会における環境アセスメントについての論議」『環境アセスメント年鑑』〔武蔵野書房1986〕

²⁷ 中央環境審議会答申「今後の環境影響評価制度の在り方について」答申〔平成9年2月10日〕

²⁸ 中央環境審議会答申「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22日〕

第二期の答申では、①環境影響評価に関わる広範な主体の役割や行動のルールを明確にするために、法律による制度とすること。②環境影響評価制度は、事業者自らが広範な人々から意見を聴取しつつ環境影響評価を行って、十分な環境情報の下に適正な環境配慮を行い、国が許認可等によって事業に関与する際に、環境影響評価の結果を適切に反映させるという趣旨の制度であること。③事業者が事業計画の熟度を高めていく過程のできる限り早い段階から情報を出して外部の意見を聴取する仕組みとすることにより、早い段階から環境配慮を行うことを可能とすること。④制度の対象とする事業は、国の立場からみて一定の水準が確保された環境影響評価を実施することにより環境保全上の配慮をする必要があり、かつ、そのような配慮を国が許認可等の関与によって確保することが可能な事業とすることとし、このような観点から現行閣議決定要綱よりも対象を拡大すること。⑤環境基本法に対応して、生物の多様性などの新たな要素を評価できるよう、評価対象を見直すとともに、評価に当たっては環境基準等の行政目標をクリアーしているかどうかだけでなく環境影響をできる限り回避し低減するという観点から評価する視点を取り入れること。⑥予測の不確実性にかんがみ、環境影響評価後のフォローアップの措置を取り入れること。⑦国の制度の対象とする事業については、国の手続と地方公共団体の手続の重複を避けるため国の制度に一本化する必要があるが、法律による手続の過程で地方公共団体の意見が十分聴取され、反映されるような仕組みとすること。

第三期期の答申では、制度の定着を背景にして、①環境影響評価は、通常の規制的手段ではなく、事業者の自主的・積極的な情報公開にもとづくもので、情報的手段と言われるものである。手続きを決めることで、自主的な環境配慮の効果を発揮しようとするものであること、②現在の環境影響評価制度は、持続可能な社会づくりの推進の手段であること、③早期の段階での環境配慮の仕組みである戦略的環境影響評価を導入すること、などである。

一方、産業界の立場からの代表的な論点は、各種経済団体の見解²⁹などに伺い知ることができる。これらの論点は、第一期・二期を通じて、環境影響評価制度が社会に及ぼす制度的欠点を強調したものであり、次の6つの主要な見解に整理することができる。

①民間事業は事業者の自主的取り組みを支援する制度であることが望ましいこと。②環境影響を判断するための科学的・客観的基準によっては、制度の運用が主観的・恣意的になること。③公衆参加のための社会的基盤が未成熟であるため、一部住民団体の政治的妨害活動の口実を与え、無用な社会的混乱をひき起こすこと。④行政手続が複雑化し、また訴訟多発化に伴い、事業の計画期間が長期化し、事業着手が大幅に遅延すること。⑤調査・予測等の作業に歯止めがなくなることにより、事業者の費用負担が過大になること。⑥事業の評価が環境面に片寄ることから、社会・経済的な影響も含めた総合的な事業の正当性が評価されないこと。⑦これらにより、エネルギー政策等の国家的重要課題を解決していく

²⁹ 日本鉄鋼連盟：環境影響評価制度について[日本鉄鋼連盟立地公害委員会1976]、電気事業連合会：環境影響評価制度の立法化問題について[経済団体連合会 昭和55年2月13日]、経済団体連合会：環境影響評価制度に関する意見[1976]、豊田章一郎『週刊エネルギーと環境』（1997年2月13日号）

うえで、大きな障害となること。また、制度運用のための行政組織が肥大化していくこと。

また、第三期では、経済界の議論は、これまでのアセスの実績を踏まえ、環境影響評価が自主的枠組みであるとの認識を強めている。それらは、以下の意見に伺える。①政策手法として、情報的手段の側面があることは十分理解している。強行法規によって情報開示を行なわせ、当該情報を社会に晒すことによって、企業の自主的な取り組みを促すものであること。②どの程度の情報開示を強行法規によって行なわせるかについては、環境負荷が重大かどうか、情報提供によって混乱が生じないか、国の法律としてどの程度が適当か(条例による対応の方が適切かどうか)、企業の自主的な情報提供で不十分か、事業活動に過度な負担とならないかどうかなど、総合的な視野で検討を行う必要があること。③地球環境憲章、企業行動憲章を策定し、環境問題への対応、地域社会とのコミュニケーションの円滑化・情報開示を呼びかけて取り組んできていること、などを主張する³⁰。

以上、国及び産業界の立場からの論点は、それぞれ環境影響評価制度の制度的便益を強調する立場と制度的欠点を強調する立場に集約されてきた。その一方で、地域住民の立場からの論点には比較的多様な立場のものが認められ、一方向に主要な見解を集約することが困難である。

地域住民の立場からの論点のうち、環境影響評価制度の制度的便益を強調した見解は、国が住民を対象に実施したアンケート調査³¹などに伺い知ることができる。これらの見解は、①事業者の計画決定の段階で住民が各種情報を得られること、②住民の意見や希望が事業計画に反映できること、③環境保全の各種対策が講じられることにより環破壊が未然に防止されること、などを論拠に、環境影響評価制度の制度的利点を指摘している。逆に、環境影響評価制度の制度的欠点を強調した見解³²もみられる。これらの見解は、①公衆参加の制度的保障が不十分であり、形式的に制度が運用されることにより、開発の免罪符を与えてしまうこと、②調査・予測等を事業者が直接実施することから、中立的かつ公正な環境影響の判断が困難であること、③開発の中止を制度的に保障し得ないことから、合理的な政策決定が担保されないこと、などを論拠にあげ、環境影響評価制度の問題点を指摘している。また、日本弁護士会が意見書を提出している³³。日本弁護士会の意見³⁴は以下に要約できる。①現行法は環境アセスメント制度の理念・目的を明確に示していないこと。

³⁰ 第4回環境影響評価制度総合研究会での質問事項に対する回答[2008年12月16日(社)日本経済団体連合会産業第三本部長 岩間芳仁意見書]

³¹ 環境庁：環境モニターアンケート「環境影響評価(環境アセスメント)について」(昭和52年2月)[1977]、内閣総理大臣官房：国勢モニター報告書/環境影響評価について(昭和56年2月)[1977]

³² アセスメント条例直接請求呼びかけ人一同：環境アセスメント条例の直接請求運動を考えるために(昭和54年11月6日)[1979]、全国自然保護大会：環境庁「環境影響評価法案」の撤回と再検討を求める決議(昭和52年6月19日)[全国自然保護大会1977]、日本弁護士連合会：環境影響評価法案に関する意見書(昭和53年3月22日)[1978]、日本科学者会議：環境影響評価とその法制度に関する見解(昭和52年5月15日)[1977]

³³ 日本連合会意見書「環境影響評価法の制定に向けて」(1996年10月)、「環境影響評価法案に対する意見書」(1997年4月)等を公表している。

³⁴ 日本弁護士会意見書「今後の環境影響評価制度の在り方について(案)(環境影響評価制度専門委員会報告案)に対する意見」(2009年6月25日及び2010年2月12日)

②環境権は、憲法に根拠をもつ基本的人権の一つであり、環境共有の法理に基づいていること。③生物多様性の保全は人類存続の前提条件であり生物多様性条約上の義務であること。④環境基本法第3条ないし第5条の実現は国及び地方公共団体の責務であること。⑤環境アセスメントは自然科学的な根拠をもつだけでなく、社会的な合意に基づく意思決定の実現を図るものである以上、科学的かつ民主的な手続に従う必要があること。⑥それ故、環境アセスメント制度は、以上のような理念と手続の下で、環境に影響を及ぼす意思決定が環境に配慮して合理的になされることを目的とすべきであること。

以上、わが国の環境影響評価制度の制度的枠組みのあり方をめぐる法政策論争では、この制度のあり方やそれがもたらす政策効果の程度及びその評価において、第一期、第二期は主として制度化をめぐって、第三期は、具体的対象の拡大や新たな枠組みをめぐって各方面の見解が鋭く対立してきた。しかも、これらの対立する論拠を実証的かつ体系的な分析を持続可能性の観点から解明し、その方向性を明らかにするという努力は、あまり試みられてこなかったといえる。このため、現在もなおこの種の論拠が法改正の機会を捉えて繰り返し表明されることがある。

次に、従来の環境影響評価制度の制度枠組みのあり方に関する研究事例をレビューし、この分野の研究の立ち後れについて論証を試みる。

国内外を通じて、環境影響評価制度を含め環境アセスメントに関する研究成果は極めて膨大な文献数がある。しかし、環境影響評価制度の制度枠組みを直接対象とした研究成果は、それに比べると限定的である。以下では、まず環境アセスメントに関する研究の全般的動向を整理し、次いで環境影響評価制度の制度枠組みに関する研究の現状をとりまとめるとともに、制度枠組みに関する研究領域の立ち遅れについて言及する。ここで「環境アセスメント制度」とは、米国国家環境政策法立法の際に意図された政策の総称と定義し、環境影響評価制度を含む広範な概念として用いることにする。

第4節 環境影響評価制度をめぐるとの従来の研究

1. 環境アセスメント制度に関する研究の全般的動向

環境アセスメントを対象とした研究成果は、国内外を通じて、膨大な論文等が公表されている。これらの多数の研究は、研究の対象を環境影響評価制度(CEQ (1976)の定義では”Impact statement Process”に限定しているか、あるいは、この制度の枠組みを越えて新たな環境アセスメントの体系を対象としているかによって大きく二つに分類が可能である。

環境影響評価制度を対象とした研究は、さらに次の4つの分野に分かれる。①調査・予測・評価の方法論及び個別技術手法を対象にした研究、②制度運用の際の住民と他の当事者とのコミュニケーションを対象にした研究、③環境影響評価制度の政策効果を対象にした研究、④制度自体の枠組みやあり方及び国際比較等を対象にした研究、の4つの分野である。

一方、新たな環境アセスメントの体系を対象とした研究は、次の3つの分野に分かれる。
① 社会・経済アセスメントや環境便益アセスメント(Environmental Benefit Assessment)³⁵、健康リスクアセスメント等のアセスメント対象範囲の拡大を意図した研究

② 戦略的アセスメント(CEQ (1976)の定義では“Program statement”)に代表されるアセスメント対象行為の拡大を意図した研究

③ 環境管理計画に代表される環境部門独自の計画過程の形成を意図した研究

なお、環境アセスメントに関する研究の全般的動向をみると、国内外を通じて最も発表論文数が多い分野は、環境影響評価制度の調査・予測・評価の方法論に関する研究である。また、最近の動向としては、わが国においては、制度化の前後には環境部門独自の計画過程の形成を意図した研究が急増したが、最近は、②の戦略的環境アセスメント(Strategic Environmental Assessment:SEA)に関する研究が注目されつつある³⁶。その一方で、持続可能性を制度的枠組みとする環境影響評価制度の研究は、極めて少数の事例しか認められない³⁷。ここでは、②の制度的枠組みに関する従来の研究について整理する。

2. 戦略的環境影響評価制度の制度的枠組みに関する従来の研究

環境影響評価制度は、1970年にアメリカが初めて公共政策部門において、「国家環境政策法(NEPA)」に基づいて、主要な連邦活動を含む環境アセスメントを導入したことから始まる³⁸。1978年、米国環境質諮問委員会が、規制、計画、政策、手続き及び立法提案とプログラムを主要な連邦活動の範囲と定め³⁹、実際のNEPAのアセスメントは、主に事業レベルを軸に展開されるものとされた。

NEPA 制定後、その他の諸国でも環境アセスメントを導入する動きが出始めた⁴⁰。例えば、カナダ(1973年連邦環境評価手続)、オーストラリア(1974年連邦政府の環境保護法「提案行為の影響評価」)、西ドイツ(1975年連邦公共対策に係る環境調整評価原則)、フランス(1976年自然環境保護法)などである。

³⁵ (財)不動産研究所『新しい開発影響評価』[住宅新報社・1999]

³⁶ サドラー、フェルヒーム:国際影響評価学会日本支部訳『戦略的環境アセスメント』[ぎょうせい・1998]、拙稿「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」明治大学法科大学院論集第1号 201-232頁[明治大学・2006]、拙稿「SEA制度の現状とわが国の課題」作本直行編『アジアの環境アセスメント制度とその課題』33-60頁[アジア経済研究所・2006]、環境影響評価研究会『環境アセスメントの最新知識』[ぎょうせい・2006]、原科幸彦「戦略的環境アセスメントにおける評価手法に関する研究」科学研究費補助金基盤研究B研究成果報告書[2008]、浅野直人監修『戦略的環境アセスメントのすべて』[ぎょうせい・2009]

³⁷ 拙稿「これからの戦略的環境アセスメント」化学物質と環境 No.77,pp.13-15[2006]、拙稿「持続可能性アセスメント」環境法研究 31号,pp87-119[有斐閣・2006]

³⁸ United States Government (1969) National Environmental Policy Act, Public Law 91-190, 91st Congress, S. 1075, 1 January 1970, Washington DC.

³⁹ Wood C (2002) Environmental Impact Assessment, a Comparative Review, p26, Prentice Hall, New Jersey.

⁴⁰ Dalal-Clayton B and Sadler B (2005) Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience, p30, Earthscan, London.

しかし、環境アセスメント制度の初期段階では、制度的というよりは、一時的な制度として多くの国が位置づけをしていた。また、アメリカと同様に 1970 年代、1980 年代を通じて、環境アセスメントは、事業レベルに限定して適用されていた⁴¹。また、1980 年代の発展途上国や国際援助機関や国際開発銀行における環境アセスメントをみると、たとえば、国連開発計画（UNDP）や経済協力開発機構（OECD）及び世界銀行では、環境アセスメントの適用とトレーニングを推進してきた⁴²。

その一方で、1980 年代の環境アセスメントに関する文献において、事業レベルのアセスメントとより高次のレベルの環境アセスメントとの差異が明確になってきた。その差異を明確にしたのが、1985 年の EC 指令(85/337/EEC、以下、85EC 指令という)⁴³の導入である。政策やプログラム段階における環境配慮の制度は、戦略的アセスメント(Strategic Environmental Assessment: SEA、以下、SEA もしくは戦略アセスという)と呼ばれるが、当時の欧州では、環境アセスメントは事業レベルの EIA に過ぎなかったが、より高次のレベルでの意思決定の中でも環境配慮をすべきであるとの認識が深まり、1980 年代後半に戦略的環境アセス(SEA)⁴⁴が導入され、政策、計画等のより広い範囲の政策決定に適用されるようになったのである。なお、本論文の中核的な研究はこのテーマに関わるが、わが国では文献はほとんどない状態である。そこで、諸外国の文献研究が中心になる。

戦略的環境アセスメントは、当初から環境影響評価の諸原則をそのまま適用するものと認識されていた⁴⁵。しかし、制度構築にあたって、以下の 3 つの論点はその方向性を決めるにあたって大きな論点である。それが実際の戦略アセスの場面では異なる解釈がなされていると考えられる。この点については、未だ理論的、実践的に明確に論じられているところではない。

すなわち、

①戦略的アセスと事業計画アセスでは、空間的にも時間的にもそのスケールは異なるのではないか⁴⁶

⁴¹ Fischer T B (1999) 'The consideration of sustainability aspects within transport infrastructure related policies, plans and programmes', *Journal of Environmental Planning and Management*, vol 42, no 2, pp189-219. Fischer T B (2002) *Strategic Environmental Assessment in transport and Land Use Planning*, Earthscan, London.

⁴² Dusik J, Fischer TB and Sadler B, with Steiner A and Bonvosion N (2003) *Benefits of a Strategic Environmental Assessment*, REC, UNDP; OECD (2006) *Strategic Environmental Assessment Network*, Paris, OECD; World Bank Group (2006) 'Strategic Environmental Assessment (SEA) Distance Learning Course', World Bank, Washington DC.

⁴³ European Commission (1985) 'Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment', *Official Journal of the European Communities*, L 175, pp40-48.

⁴⁴ Wood C and Djeddour M (1992) 'Strategic environmental assessment: EA of policies, plans and programmes', *Impact Assessment Bulletin*, vol 10, pp3-22.

⁴⁵ Fischer T B and Seaton K (2002) 'Strategic environmental assessment : Effective planning instrument or lost concept ? ', *Planning Practice and Research*, vol 17, no1, pp31-44.

⁴⁶ Lee, N. & D. Brown (1992) *Quality control in environmental assessment. Project Appraisal* 7(1) 41-45.

②戦略段階アセスと事業段階アセスでは、その評価のレベルは異なるのではないか⁴⁷

③事業計画アセスと比較すると、戦略段階アセスの意思形成の組織化は異なる方式ではないか⁴⁸

という論点である。

これらの各論点は、本研究の問題提起にあたるものであり、本論文の第8章で検討する。

次に、戦略的環境アセスメントの適用領域の研究をみると、貿易協定、資金調達、経済発展計画、空間・土地利用計画、交通計画、電力輸送計画等領域などがある。その他の適用例もみられる。たとえば、廃棄物処理施設⁴⁹、貿易⁵⁰、石油・天然ガス施設⁵¹、経済発展計画⁵²、風力発電施設⁵³、洋上風力発電⁵⁴、水・洪水調整施設⁵⁵、資金調達計画⁵⁶などの適用事例がみられる。

現在、計画やプログラム段階での戦略的環境アセスメントとして、法定化されている枠組みは、欧州のSEA指令(2001/42/EC、以下、2001SEA指令という。)⁵⁷である。この指令は、特定の計画やプログラム⁵⁸に対応するものである。それは、環境配慮事項が計画及びプログラムの作成過程及び採択の前に認識され、評価されることを確保し、公衆及び環境関連機関の環境情報等を計画に係る意思決定の際に統合し、計画及びプログラムの採択後、公衆に対して当該決定及び決定経緯の説明がなされるという一貫性のある枠組を提供して

⁴⁷ Ortolano L (1984) *Environmental Planning and Decision Making*, Wiley, New York.

Partidario M R and Fischer TB (2004) 'SEA', in Arts J and Morrison-Saunders A (eds), *Follow-up in Environmental Assessment*, Earthscan, London.

⁴⁸ Kornov L and Thissen WAH (2000) 'Rationality in decision and policy making: Implications for strategic environmental assessment', *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol 18, pp191-200; Nitz T and Brown L (2001) 'SEA must learn how policy-making works', *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol 3, pp329-342.

⁴⁹ Arbter K (2005) 'SEA of waste management plans-an Australian Case Study', in Schmidt M, Joao E and Albrecht E (eds), *Implementing Strategic Environmental Assessment*, Springer-Verlag, Berlin, pp621-630; Verheem R (1996) 'SEA of the Dutch ten-year programme on waste management', in Therivel R and Partidario M (eds), *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.

⁵⁰ Kirkpatrick C and George C (2004) 'Trade and development: Assessing the impact of trade liberalization on sustainable development', *Journal of World Trade*, vol 38, no 3, pp441-469.

⁵¹ DTI (Department of Trade and Industry) (2001) *SEA of the former White Zone I: An Overview of SEA Process*.

⁵² Fischer T B (2003) 'Environmental assessment of the EU Structural Funds Regional Development Plans and Operational Programmes: A case study of the German objective 1 areas', *European Environment*, vol 13, no 5, pp245-257.

⁵³ Kleinschmidt V and Wagner, D. (1996) 'SEA of wind farms in the Soest district', in Therivel R and Partidario M (eds), *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.

⁵⁴ BMT Cordah Limited (2003) *Offshore Wind Energy Generation: Phase 1 Proposals and Environmental Report For consideration by the Department of Trade and Industry*.

⁵⁵ DEFRA (2004) *Guidance to Operating Authorities on the Application of SEA to Flood Management Plans and Programmes*.

⁵⁶ Ward M, Wilson J and Sadler B (2005) *Application of SEA to Regional Land Transport Strategies*, Land Transport New Zealand, Research Report, Wellington, New Zealand.

⁵⁷ 欧州では、2001年6月、SEA導入のEC指令(Directive 85/337/CEE(1985) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement telle que modifiée (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40))が採択され、同年7月発効している。

⁵⁸ European Commission (2001) 'Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001', on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *Official Journal of the European Community*, L 197, published 21/7/2001, pp30-37.

いる⁵⁹。この指令は、EIA の早期段階で、各段階での評価の重複を回避しながらシステムの適用されるものであるが、政策や法律の立案段階は含まれていない。この戦略的環境報告書の中核には、①その他の政策、計画との関係に関する記述、②特定の環境要素に関する複数の代替案の重大な影響の特定、③SEA がいかに意思決定過程で考慮されたかの説明、④特定の代替案を選択した理由に関する情報の提供、などが含まれる。

一方、政策に係る戦略的環境アセスメント⁶⁰の研究としては、Sadler (2005) と世界銀行 (2005) による文献⁶¹がみられる。また、ESPPO 条約の Kiev 議定書⁶²も、政策レベルで戦略的環境アセスメントを適用する可能性について明らかにしたが、国境を超えるレベルでの SEA の枠組みの要件は、欧州 SEA 指令と同様なものである。この議定書と「リソース・マニュアル」⁶³は、国連欧州経済委員会(UNECE)⁶⁴の構成国のうち、非 EU 加盟諸国以外の国への適用が推奨される。

3. 従来の戦略的段階における制度枠組み研究の評価

以上にレビューした環境アセスメントに関する従来の研究は、以下に示す理由から、不十分か未開拓であるとみることができる。そのため、学問領域として今後の研究に俟つところが大きいと判断される。

① 制度的枠組みを把握するための理論的枠組が用意されていないこと。

従来の環境アセスメント研究の欠陥は、どのような概念枠組みのもとで、何に注目して、どのように設計すべきかの基本的枠組みが適切に議論されておらず、また、明記されていないことである。そのため、断片的な知見の集積に留まり、さらには個々の研究事例の相互関係が統一的に議論し得ない状況にある。

また、戦略的環境アセスメント制度については、政策決定を支えるシステム化されたプロセスとすれば、その目標は、政策、計画、プログラムの策定において、環境及びその他の持続可能な発展要素を考慮し、確保することにあるとの位置づけができる。また、公共計画部門及び民間部門（国際援助機関、国際開発銀行を含む）に対して、参加性を高め、

⁵⁹ Direction des Ressources environnementales, Public participation and stakeholders' involvement in the SEA process: an overview of available techniques and methodologies', Étude commanditée par le ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2002.

⁶⁰ Dalal-Clayton et al. (2005) p37.

⁶¹ Sadler, B. (ed.) (2005) Strategic Environmental Assessment at the Policy Level, Ministry of the Environment, Czech Republic, Prague; World Bank (2005) Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation - Lessons from Policy-based SEA Experience, Environment Department, World Bank, Washington DC.

⁶² UNECE (United Nations Economic Council for Europe)(2003) Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. エスポー条約のSEA議定書では、国境を超える環境上に重大な影響を及ぼすおそれのある法案や提案の策定に関して、環境配慮を求めている。

⁶³ UNECE (2006) Resource Manual to Support Application of the Protocol on SEA (Draft for Consultation).

⁶⁴ UNECE は、欧州を中心とし、米国、カナダを含む 56 国が加盟し、また、70 以上の国際専門機関や NGO が活動に参加している。

透明性の高い EIA ベースのプロセスを講ずるよう行動することが求められるが、体系的な研究がなされていない。さらに、政策及び政策企画段階の研究では、高い参加性や公開性、さらに透明性のあるプロセスが要求され、EIA ベースにとらわれないプロセスの検討が求められるが、わが国に限らず断片的な研究の試みしかみられない。

② 制度枠組みの視点が一面的であること。

従来の環境アセスメント研究では、制度の枠組みのもつ役割を事業主体や行政機関あるいは関係住民のいずれかの主体に着目して把握する傾向があり、すべてのステークホルダーを鳥瞰したような把握がみられない。そのため、一面的な検討に留まり、総合的・体系的に評価しうる知見が得られていない。戦略的アセスメント研究においても、立法の提案やその他の戦略段階に適用できる柔軟な(EIA ベースにこだわらない)評価システムであることが求められており、柔軟性と多面性のある知見が必要となっている。

③ 制度枠組みの前提諸条件が適切に分析されていないこと。

環境アセスメント制度の枠組みは、前提とする制度、計画の特性等の諸条件に依存することが想定されるが、従来研究には、それらの諸条件に関する検討を欠くものが少なくない。戦略的段階の研究においても、一連の評価手法と技法を用いて、科学的知見を政策、計画の策定に付加することが求められており、用いられる評価手法と技法には慎重な検討が不可欠である。そのため、個々の研究事例を普遍的かつ体系的な知見に高めるうえで、障害となっている。

④ 特に、わが国においては、環境アセスメント制度枠組みに関する体系的な検討及び包括的な分析がほとんど試みられていないこと。

アメリカの CEQ では、環境アセスメント制度枠組みに関する体系的な検討及び包括的な分析がかつて試みられたことがあるが、わが国においては、断片的な研究の試みに留まっている。そのため、環境影響評価制度をめぐる論争の際に、わが国と実情の異なるアメリカの研究事例がしばしば引用されることがあるが、それは一方で無用な混乱を招来したこともある。それゆえ、体系的及び包括的な研究が現下の課題となっているといっても過言ではない。

第5節 本研究の目的

以上の分析を通じて、わが国における環境影響評価をめぐる法的枠組みの研究は未だ十分ではないことを明らかにした。わが国においては法制度の制定により、深化を深めているといえるが、概説で述べた環境影響評価制度の進展プロセス⁶⁵で見ると、第1フェーズから、第2フェーズに移行しようという兆しがみえていところにあるが、移行していない状況にある。ましてや持続可能な視点での制度の枠組みは確立されるに至っていない。

⁶⁵ 制度の進展プロセスを想定する研究手法は、アーランド・レイプハルトによるケーススタディ分類では、「仮説提起型ケーススタディ」(hypothesis generating case studies)にあたる。A Lijphart (1979)"Comparative Politics and Comparative Method", American Political Science Review, vol.65, no.3, pp682-93.

欧州では、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遡り、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構築が始まっている。ここでは、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している。本研究では、この制度枠組みを持続可能性アセスメント（Sustainable Impact Assessment :SIA、以下、持続可能性アセスないし持続性アセスという。）と呼ぶ。持続可能性アセスは、持続可能性を国家目標や国家戦略として策定し、その政策目標に収斂させるシステムである。欧州委員会が2002年に採用した「よりよい規制（better regulation）」⁶⁶を目指す政策のもとで、2003年に初めて導入されたものである。まだ試行錯誤の域を出ていないが、社会経済と環境とを統合するアプローチである。

また、本研究では、戦略アセスのレベルや対象に応じて類別し、計画やプログラムレベルの戦略的環境アセスメントを「行政主導型戦略的環境アセスメント（以下、行政主導型戦略アセスという。）」と呼び、政策レベルの戦略的環境アセスメントを「政策型戦略的環境アセスメント（以下、政策型戦略アセスという。）」と記述することにする。ただし、制度的な仕組みを論ずるときには、一般的な呼称である戦略アセスないしSEAと記述することもある。

本研究での焦点は、前者の公共計画部門と民間主導（国際援助組織・国際開発銀行を含む）に係る戦略的環境アセスメントにおかれている。それを対象とする理由は、それは第2フェーズのものであり、国内外の戦略的環境アセスメントは、行政主導型の戦略的環境アセスメントが研究の中心を占めており、研究事例も少なからず存するからである。

上記に述べたように、本研究では、まず、第1章序章の問題提起を受けて、第2章において、環境影響評価の国内制度が枠組み規制ではないのか、という論点とわが国の環境影響評価法が第1フェーズにあることを明らかにする。つぎに、第3章から第6章までの検討を通して、わが国の環境アセスメント制度には、第1フェーズから2フェーズへの移行を目指した第3章の地方自治体の計画段階アセスの取り組みや第4章の日本版SEAの法制化の取り組み、さらに、第6章で国際援助機関の環境社会配慮の制度的取り組みを検討することで、わが国の国際的な立ち位置を明らかにする。第5章で先進国、とりわけ欧米の戦略アセスの制度比較を通して、戦略アセスの制度的枠組みに係る理論の総体を把握することにより、戦略アセスが意思決定のツールであることを明らかにする。第7章では、持続可能性アセスの制度枠組みとその構成要素の検討を行い、そこで抽出した課題に基づき、第8章で、戦略的環境アセスの制度構築の諸問題を検討する。まず、戦略アセスの制度構築上の3つの論点を実証する。すなわち、①戦略的アセスと事業計画アセスの空間的・時間的なスケールの差異、②戦略段階アセスと事業段階アセスの評価レベルの差異、③戦略段階アセスと事業計画アセスの意思形成の組織化の差異、に係る論点である。この3つの

⁶⁶ 欧州委員会のコミュニケーション European Commission (2002) Communication from the Commission on Impact Assessment, May 2002(COM(2002)276.

論点を明らかにすることにより、第2フェーズの制度的枠組みの在り方を明確化し、さらに、第2フェーズから第3フェーズにおける持続可能性に着目した望ましい制度的枠組みを検討する。終章の結論では、これまでの検討の結果から環境アセスメント研究の到達点として総括する。また、今後の戦略アセスの制度枠組みの役割と期待を提示し、残された課題について指摘する。以上が本研究の目的である。

第2章 わが国の環境影響評価制度の検討

第1節 アセス法の理念

1992年の環境と開発に関する国連会議(リオ会議)の影響を受けて、1993年に制定された環境基本法は、環境の憲法として環境の保全に関して、以下の三点をその基本理念に据えている。すなわち、①環境の恵沢の享受と継承、②環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築、③国際的協調による地球環境保全の積極的推進、などである。

①では、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受できるように、人類の存続の基盤である環境を将来にわたって適切に維持していくことを環境保全の根本規範としている。この理念を受けて、②では、環境保全の道程として、二つのことを定めている。一つは、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築、もう一つは、科学的知見の充実の下で環境の保全上の支障を未然に防止すること(予見的アプローチ)である。とりわけ、持続的発展が可能な社会を構築する手段として、社会経済活動その他の活動による環境への負荷をできる限り低減することであり、それは、すべての社会の構成員の公平な役割分担(費用の公平負担も含む)に基づいて実現すべきであることを述べている⁶⁷。この持続的発展が可能な社会とは、リオ会議でも取り上げられた「持続可能な開発(sustainable development)の考え方を踏まえたものである。その定義は、「環境と開発に関する世界委員会」(ブルントラント委員会)の1988年報告によると、「持続可能な開発とは、将来世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすような開発をいう。この語句は二つの鍵となる概念を含んでいる。一つは『ニーズ』の概念、特に、最も優先されるべき世界の貧困層の不可欠なニーズの概念であり、もう一つは、技術や社会的組織の状態によって制限を受ける、現在及び将来世代のニーズを満たすだけの環境の能力の限界についての概念である。」とされる⁶⁸。また、1992年の国際自然保護連合(IUCN)等による「新・世界環境保全戦略」⁶⁹によると、持続可能な開発とは、人々の生活の質的改善を、その生活支持基盤となっている各生態系の収容能力限度内で生活しつつ達成することであり、持続可能な社会は、生命共同体の尊重、生活の質の改善、地球の生命力の多様性の保全、再生不能資源の消費の最小化、地球の収容能力を超えないこと、個人の生活態度・習慣の変更、地域社会での取り組み、開発と保全を統合する国家的枠組みの策定、地球規模の協力体制の創出、などの9つの原則によってその存続が可能になるとしている。ここに示された人類全体の利益と国民の利益とが不可分であることから、地球環

⁶⁷ 環境庁企画調整局編『環境基本法の解説』142頁[ぎょうせい・1994]

⁶⁸ 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』環境庁国際環境問題研究会、大来佐武郎監修 66頁[福武書店・1987]

⁶⁹ 国際自然連合・世界自然保護基金『かけがえのない地球を大切に(新・世界環境保全戦略)』69頁[小学館・1992]

環境保全について国際的協調を積極的に推進するという理念を示したものが③であるといえる。ここに示された環境保全の基本理念は、従来の公害対策・自然環境保全対策といった分野別の対策を基盤とした理念を空間的、時間的に広がりをもたせ、さらに、政策の対象や手段においても広範に拡張したものとなっている。とりわけ、持続可能性という概念を踏まえた環境施策を国内法に導入することが重要であると思われる。

このような環境基本法の定める環境保全の基本理念の拡張によって、アセス法は、従来の閣議決定によるアセス⁷⁰(以下に、閣議アセスないし要綱アセスという)に比較すると、①目標、②評価基準、③評価対象項目、④評価方法、⑤達成手段等のそれぞれについて、大きな転換を図ったものと評価することができる。

まず、①については、閣議アセスの理念は、環境基準等の環境保全目標を達成することに主眼を置き、広範な人々から意見聴取しながら環境影響評価を行うことによって、事業者が環境に適正な配慮をし、国は、免許等の際に環境影響評価の結果が適切に反映されているかをチェックするにとどめるという考え方に立脚していたが、アセス法では、持続的発展の可能な社会の構築という観点から地域環境保全に力点を置きながら、環境負荷の低減に向けて、よりよい意思形成(Better Decision)に寄与するためのツールとしての目標をもつものになる⁷¹。ここでは、持続可能性はそうした社会構築の評価軸としての役割を果たすものとなっている。

次に、②について、従前の要綱アセス等⁷²は、四大公害訴訟に象徴される悲惨な公害経験からの反省を踏まえて、大規模工業開発等新規の企業立地に伴う開発行為を念頭に置き、事前予防を第一義とした環境基準適合型というべきものであった。それに対して、アセス法は、そのような画一的な環境保全目標との対比・照合による評価ではなく、環境影響を可能な限り回避・低減させ、よりよい計画づくりの観点から評価すべきことを求めているといえる。③の評価項目は、従前のすぐれた自然の保全(動物、植物、地形・地質、景観、野外レクリエーション地)と典型7公害の防止という限定された範囲を拡大し、環境の自然的構成要素の良好な保持、生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全、人と自然との豊かな触れ合いの確保、地球環境項目に対する環境負荷の低減を取り上げることとなった。④では、たとえば、環境負荷の低減については、従来から対象としている項目のような環境の状態の予測・評価ではなく、可能な限り環境への影響の回避・低減を図るという観点から評価を行う。具体例として、廃棄物でいえば、対象事業に伴って発生する廃棄物等の種類や量、その処理方法に関する調査及び予測によって、量の最小化と処理による負荷の

⁷⁰ 「環境影響の実施について」(昭和59年8月閣議決定)、『環境庁二十年史』177頁[ぎょうせい・1991]

⁷¹ 浅野直人『環境影響評価の制度と法』30頁〔信山社1998〕は、環境施策の策定にあたって、環境影響評価制度には、①情報提供、②合意形成、③誘導、④規制の4つの機能があることを指摘する。

⁷² 主要な環境影響評価案件として、苫小牧東部大規模工業基地、むつ小河原総合開発、志布志地区国家石油備蓄計画などの地域開発案件、本州四国連絡橋建設事業、今治港湾計画、ポートアイランド第二期埋立計画、関西国際空港建設計画、東京湾横断道路、首都圏中央連絡道路、首都高速道路(中央環状新宿線・川崎縦貫道路)、竹原火力発電所や松浦火力発電所などの電源開発に係る案件、リゾート構想に係る案件の環境影響評価が実施された。なお、要綱アセスにおけるリゾート開発のアセスについて、柳憲一郎「ゴルフ場・リゾート開発」『自治体行政の現代的課題』(荒秀・南博方編)209頁[ぎょうせい・1993]

最小化が図られているか否かについて、複数案の比較や用いられた処理技術が最良のものであるかどうかの検討によって評価を行うということになる。⑤の達成手段については、環境保全対策型のものから、複数案や環境影響緩和措置(ミティゲーション)を含んだ対策によるとしている。技術手法に関連して、1990年英国環境保護法⁷³は、「過大なコストの負担のない利用可能な最善技術」(Best Available Technique not Entailing Excessive Cost : BATNEEC)の採用を許認可の要件としている⁷⁴が、わが国でも環境基準等の超過地域での対象事業については、このような基準の採用が必要であろう。

さて、環境影響評価制度には、これまで以下の3つのものが社会的に期待されていたといえる。1つは従来の事後的、対症療法的な環境行政から予防的・予見的な総合的環境行政への転換⁷⁵、2つは大気汚染、水質汚濁といった個別的な行政対応から、包括的・体系的な行政対応への移行、3つは情報の公開や住民の関与などによる社会的に開かれた行政手続への変革などである。このような環境影響評価制度に対する期待に応えるべく、大規模な面開発による広域的、累積的な環境影響への対応や代替案の検討、早期の計画段階からの制度の導入、社会経済的な影響など予測評価項目の拡大、公衆参加の拡充などにより、課題の対応を図ってきた先進的な地方公共団体もみられる。この点、アセス法は、温暖化などの地球環境項目を評価対象に新たに組み入れ、公衆参加の機会を従来以上に手続的に整備し、環境のためによりよい意思形成を考えて選択できるような仕組みを取り入れ、これらの期待に対応しようとしていると考えることができる。このような社会的な期待にこたえる環境影響評価の制度的な枠組みをどのように捉えることができるであろうか。以下に検討することにする。

第2節 環境影響評価法の制度的枠組み

1. 制度的位置づけ

(1) 枠組み規制

序論で問題提起したように、法は、枠組み規制という新たな環境規制手法としての位置づけという意義と環境基本法との関係からみた環境保全の理念の拡張という二つの側面を指摘できる。まず、第一点であるが、従来の伝統的な環境規制は、特定の汚染発生源や汚染行為を規制の対象とし、規制当局による統制型の規制手法(Command and Control Scheme)を基本としてきたが、持続可能な社会形成に向けて、一層複雑化、広域化、多様化しつつある環境問題に対処するには、その限界が少なからず露呈されてきたといえる⁷⁶。

そのことは、環境問題に特有の不確実性や科学的知見の不十分性と相俟って、統制型の

⁷³ UK(1990)Environmental Protection Act 1990

⁷⁴ 拙著『環境法政策[日本・EU・英国にみる環境配慮の法と政策]』269頁[清文社・2000]

⁷⁵ 中央公害対策審議会「特定地域における公害の未然防止の徹底の方策について(中間報告)」[1972]は、地域開発の限界を吟味しつつ、環境保全の優先、環境保全水準及び環境影響評価の予測と評価についての考え方を提言した。

⁷⁶ 第二次環境基本計画(2000)「環境基本計画—環境の世紀への道しるべ」第2部第3節3「あらゆる政策手法の活用と適切な組み合わせ」(1)社会経済の環境配慮のための仕組み」参照。

規制を導入すること自体が容易ではないことを明示するものといえる。

そこで、アセス法の位置づけや機能についての考え方を整理してみよう。アセス法の制度的位置づけに関しては、①統制型規制手法説、②環境管理手法説、③合意形成手法説、④手続き規制手法説、⑤枠組み規制手法説の5つに分類することができる。このような分類は一般には講学上の便宜によるものであるが、制度の位置づけや方向性、さらに運用を検討する上で意味をもつものとする。特に、③とその他の説を比較すると、制度の方向性には大きな相異があると考えられる。

①統制型規制手法説は、環境影響評価の目的は、その結果を行政に反映させること、すなわち、環境影響評価は事業者自らが環境配慮を行い、国が許認可等によって関与する場合、その結果を反映させることを目的とする手続きであると捉えるものである⁷⁷。特に、この考え方は、アセスの結果の評価において、公害項目の法令基準適合性を求められるという観点から主張される。

②環境管理手法説は、環境管理・監査制度とともに統合的環境管理の手法を可能にする機能を持つとするもので、施設単位の環境保全のみならず、複数の施設や複数の環境媒体を統合的に管理するシステムであるとする⁷⁸。

③合意形成手法説は、米国の考え方をベースにするものであり、環境紛争を解決するための合意形成手法として環境アセスメントを捉え、公衆参加手続きを「事業の社会的承認」を得ることを目的とするものと捉える⁷⁹。

④手続き規制手法説は、環境影響を及ぼす行為に関して、実施に行うべき手続きの内容を定める手法である。定められた手続きを行った結果、どの程度の環境パフォーマンスが実現されるかは行為者の判断にゆだねられるとするものである⁸⁰。

⑤枠組み規制手法説は、環境影響評価制度は自主的な環境配慮を促進するための支援システムであり、制度そのものの枠組みは法律その他の社会的制度として「枠組み」を制度化するものである。事業者の行動の具体的内容は、その自主的判断に委ねる環境管理の手法である⁸¹。この「枠組み」は何を持って枠とするかについては、議論があろうが、「規制

⁷⁷ 中央環境審議会答申「今後の環境影響評価の在り方について」(1997)、鎌形浩史「環境影響評価法について」ジュリスト 1115号 37頁[1997]、大塚直「環境影響評価の目的・法的性格」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』25頁[商事法務・1998]、同『環境法(第3版)』261頁[有斐閣・2010]。手続的アプローチとするものに、北村喜宣『現代環境法の諸相』128頁[放送大学・2009]。なお、大塚によれば、環境影響評価制度は地域環境計画を実現させるための手法であり、多面的な機能を持つものと捉えている。許認可制度との関係を論ずるものとして、山下竜一「環境影響評価制度と許認可制度の関係について」自治研究 75巻 12号 27頁以下[1999]

⁷⁸ 松村弓彦『環境法(第2版)』133頁[成文堂・2004]、浅野直人「環境影響評価と環境管理」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』14頁[商事法務・1998]では、環境管理のサブシステムとする。

⁷⁹ 原科幸彦『環境計画・政策研究の展開』267頁[岩波書店・2007]、原科幸彦「環境影響評価法の評価—技術的側面から」ジュリスト 1115号 59頁[1997]、山村恒年『環境保護の法と政策』165頁[1996]は、合理的意思決定ルールへの体系化としての位置づけをしている。米国のシステムを背景に、この点を説くものとして、吉川博也「環境アセスメント手法について」『環境アセスメントの法的側面』環境法研究第4号 69頁[有斐閣・1975]

⁸⁰ 倉阪秀史『環境政策論』201頁[信山社・2004]

⁸¹ 浅野・前掲書 120頁

的」な枠を付与するという考え方である。なお、この説の理念な位置づけは、②の環境管理手法説と近いといえる。

わが国では、環境影響評価制度を依然として、環境汚染防止のための統制型規制手法として理解する傾向が少なからずある⁸²。それは、環境アセスの審査の過程で環境基準などの法令適合性を求めていることに依拠していると思われる。しかし、それを重視することは、環境基準の範囲であれば、良いとする、いわば、アワセメントと揶揄される事態を招来することになりかねない。

アセス法は、よりよい事業を事業者が目指すことができるように、措置内容の決定に関しては、事業者の自主性に任せつつも、取り組み内容の信頼性(accountability)、透明性(transparency)、実効性(enforceability)を確保する観点から、事業者の意思形成プロセスに環境配慮を組み込むための規制的枠組みを設定するものであると捉えることができる。基本的には、事業者の自主的判断による取り組みを促進することで、ベストプラクティスを創造させる間接的規制手法であると位置づけることができるものとする⁸³。

(2) 枠組み規制の特徴

このような規制的枠組みの中での自主的取り組みを促進するための規制を枠組み規制(Eco-integration Framework Regulation)と呼ぶことができるが、その特徴を他の手法説と比較すると、以下のことが言えよう。まず、①公平性、透明性、信頼性及び手続きの適正の確保といった「法の支配」との親和性があること、②対策内容の決定に関する被規制主体の自主性を尊重していること、③規制行政庁(環境保護部局ないし許認可庁)の一定の関与による実効性の確保がなされていること、④統制的規制や経済的手法よりも政治的・社会的受容可能性(public and political acceptability)が高いこと、⑤統制型規制より規制対象(汚染物質、汚染源、行為等)の射程を柔軟に拡大できること、⑥事業者等の被規制主体の意思形成プロセスに環境配慮を組み込むこと⁸⁴とともに、その環境配慮が実際の対策内容に反映されるようにするための枠組みであること、等を指摘することができる。

この枠組み規制は、被規制主体の意思形成プロセスへ環境配慮の組み込みを図ろうとする点で、経済的手法と共通するが、枠組み規制は金銭的なインセンティブ以外の手段により環境配慮の組み込みを図るという点で、経済的手法と異なっている。また、事業者の自主的取り組みを尊重する点で、いわゆる自主的取り組み⁸⁵と共通する点も少なくないが、枠組み規制では、講ずる対策内容における自主性(Self-regulation encased in regulation)にとどまる点で、いわゆる自主的取り組みとは異なるものといえる。また、統制型の規制

⁸² 公害防止の調査予見義務を果たすための制度として環境アセスメントが導入されたとみる考え方として、岩橋健定「環境アセスメント制度の最前線」法政策研究会編『法政策学の試み・法政策研究第3集』22頁[2000]

⁸³ 拙稿「政策アセスメントと環境配慮制度」増刊ジュリスト『環境問題の行方』63頁[有斐閣・1999]、拙著『環境アセスメント法』244頁[清文社・2000]

⁸⁴ 中央環境審議会答申「今後の環境影響評価制度の在り方について」9頁[1997]は、「合理的な意思決定のための情報の交流を促進する手段」と位置づけている。

⁸⁵ 自主的取り組みの一つに、環境協定手法があるが、松村弓彦『環境協定の研究』225頁[成文堂・2009]は、合意形成、自主性、政策圧力、互換性等をその性格付けの特徴として挙げている。

と異なり、情報公開や公衆参加の仕組みとセットとなっているのも枠組み規制の特徴⁸⁶といえる。このように、枠組み規制手法を捉えた場合、アセス法がどのような手続きと構造を持ち、それが枠組み規制手法といえるかどうかについて、以下に検討する。

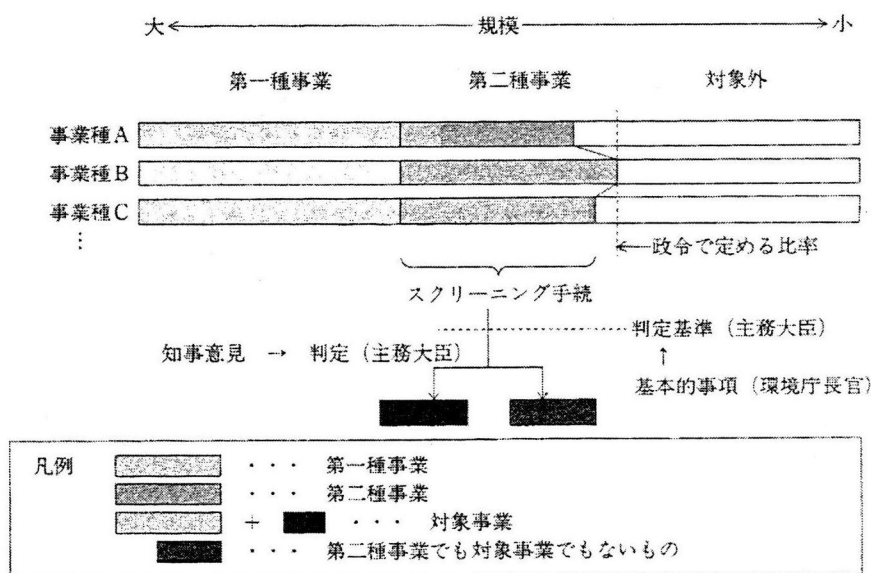
第3節 環境影響評価法の制度的手続

1. 事業計画段階とアセス

環境影響評価制度には、計画や政策の段階から、意思形成を行う前にアセスメントを行う計画アセスがあるが、アセス法は、従来の要綱アセスと同様に事業計画段階でアセスメントを行うものである。アセス法の制度的手続を対象となる事業計画の各段階、すなわち、①事業計画の構想、②事業計画の具体化、③事業実施計画の準備、④事業実施計画の決定、⑤事業の施工・実施、⑥事業の供用開始といった側面からみると、②から③の段階で、スクリーニング手続とスコーピング手続、③から④の段階で環境影響評価の手続、④の段階で、横断条項による法の担保があり、⑤、⑥の段階にフォローアップ手続を導入している。これは、公有水面埋立法等の個別法アセスが、④の事業実施計画の決定の段階から制度的手続を行い、また、閣議アセスが、この③から④の段階で対象事業や規模、アセス項目を限定して制度的手続を導入していたことに比較すると、環境配慮が、いわば、アセス手続の入口と出口で手続的にきめ細かくなつたと評価することができる⁸⁷。

それでは、以下に具体的な手続について、その流れを追ってみることにしよう(図2-1参照)。

図2-1 アセス法の対象事業



⁸⁶ 松村・前掲書 226 頁で、ドイツの環境部門法は枠組み規制方式が多いと指摘する。

⁸⁷ 拙稿「環境影響評価法の意義と将来課題」産業と環境 27 巻 7 号、20-27 頁[1998]

(1) アセス法の手続き

第一の段階として、アセス法の対象事業は、無条件にアセス手続を実施する第一種事業（アセス法 2 条 2 項）と個別の事業や地域の違いを踏まえて、スクリーニング手続によってふるい分けを行う第二種事業（2 条 3 項）とに分けられる。第一種事業とは、「規模が大きく、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものとして政令で定めるもの」をいい、第二種事業とは、「第一種事業に準ずる規模を有するもの」で、政令で定めるものである。要綱アセスでは、事業の種類と規模要件によってアセスの必要性を決定していたが、アセス法では、それを第一種事業として位置づけ、新たにスクリーニング手続によって判定する第二種事業をおいたものである。第二種事業を実施しようとする者は、その事業の許認可等を行う行政機関（許認可等権者）に事業の実施区域や概要の届出を行ない、許認可等権者は、都道府県知事に意見を聴いて（4 条 2 項）、届出から 60 日以内に環境影響評価を行うかどうかの判定を行い（4 条 3 項）、実施者に通知する。この許認可等権者による判定の基準は、基本的事項に基づき、主務大臣が環境大臣に協議して省令で定める。この基本的事項の定めた判定基準には、①個別の事業の内容に基づく判定基準と②環境の状況その他の事情に基づく判定基準とがある。なお、第二種事業を実施しようとする者は、この判定を受けることなく、自らの判断で環境影響評価等の手続を行うことができる。

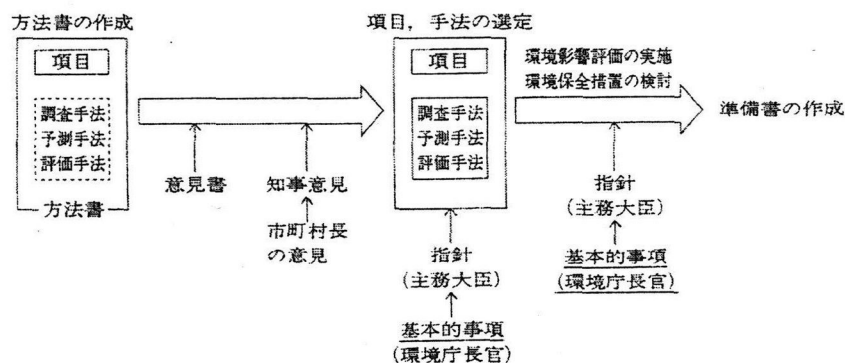
スクリーニング手続導入のメリットは、規模要件によっては「アセス逃れ」を防止できることであるといえるが、スクリーニングに際して、都道府県知事の意見を聴くが、市町村及び住民の意見は聴かないとされており、よりよい意思形成の視点からみても不十分なものと言え、この判定手続の透明化には課題が残っている。

(2) 調査・予測手続

次の段階として、事業者は、対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法等について環境影響評価方法書を作成する（5 条）。これは、いわば、アセスの実施計画書であるが、検討範囲を絞り込むためにスコーピング手続を新たに導入している。事業者は、この方法書を都道府県知事及び市町村長に送付し（6 条）、公告・縦覧（7 条）の上、環境の保全の見地からの意見を有する者から意見を聴取し（8 条）、意見の概要書を関係都道府県知事等に送付する（9 条）。都道府県知事は、事業者に方法書について環境保全の見地から意見を書面で述べ（10 条）、事業者は、この都道府県知事の意見や環境の保全の見地から意見を有する者の意見を踏まえ、環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を選定する（11 条）。要綱アセスでは、事業計画の決定後でなければ、住民関与はなかったが、アセス法では、早期段階の環境配慮の確保手段として、意見書の提出という限定的な住民関与を認めている。この点は、中央環境審議会の答申において、「事業計画のできる限り早い段階で、環境情報の収集が幅広く行われることが必要であり、そのため意見聴取手続を導入すること」の必要性が謳われていたが、制度化によって、事業者にとっても、早期に住民等の意見を反映することで調査の手戻り防止や効率的でメリハリの利いた調査項目を設定できるというメリットがある。なお、環境影響評価の項目等を合理的に行うための

手法を選定するための指針(環境影響評価項目選定指針)及び環境保全のための措置に関する指針(環境保全措置指針)については、環境基本法 14 条各号に掲げる事項の確保を旨として、環境大臣が定め、それに基づき、主務大臣が環境大臣と協議の上、省令で定めることとなっている(図 2-2 参照)⁸⁸。

図 2-2 調査・予測手続



(3) 審査手続

最後は、準備書・評価書の作成から審査の段階である。事業者は、決定した実施方法に基づき、環境影響評価を実施し、その結果について、環境影響評価準備書を作成し(14条)、関係地域を管轄する都道府県知事及び市町村長に送付し(15条)、公告・縦覧(16条)の上、説明会の開催を行い(17条)、環境の保全の見地からの意見を有する者から意見を聴取し(18条)、意見の概要等についての見解書を関係都道府県知事等に送付する(19条)。都道府県知事は、市町村長の意見を聴いた上で、事業者の準備書について環境保全の見地から意見を書面で述べる(20条)。

次に、事業者は、上記の手続を踏まえて、環境影響評価書を作成し(21条)、許認可等権者へ送付する(22条)。環境大臣は、必要に応じ、評価書について意見を書面で述べる(23条)。送付を受けた許認可等権者は、事業者に対して、必要に応じ、評価書について意見を書面で述べる(24条)。事業者は、環境大臣の意見や許認可等権者の意見を受けて、評価書を再検討し、必要に応じ追加調査等を行った上で評価書を補正し(25条)、関係都道府県知事等に補正後の評価書及び要約書を送付し(26条)、公告・縦覧する(27条)。許認可等権者は、対象事業の許認可等の審査に際し、評価書及び要約書に対して述べた意見に基づき、対象事業が環境の保全について適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査し(33条)、環境保全についての審査の結果と許認可等の審査結果とを併せて判断し、許認可等を拒否したり、条件を付す(横断条項)。

以上の手続を閣議アセスと比較すると、新たに追加された内容や手続がある⁸⁹。

⁸⁸ 図では法制定時のため、環境庁長官となっているが、2000年に環境省となり、環境大臣になった。そこで、閣議アセス時は環境庁長官、法アセスでは環境大臣と表記する。

⁸⁹ 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』94頁以下[ぎょうせい・1999]

まず、①準備書の記載事項に環境保全のための措置（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む）」（14条1項7号ロ）及び事業着手後の調査（同条同号ハ）などが追加されている。これによって、必要に応じて、代替案の検討がなされ、事後のフォローアップ調査（モニタリング）が実施される。この代替案の検討は、環境影響の回避・低減に係る評価の一環として行われるものであり、基本的事項によれば、その手法の選定にあたっては、「建造物の構造・配置の在り方、環境保全設備、工事の方法等を含む幅広い環境保全対策を対象として、複数案を時系列に沿って若しくは並行的に比較検討すること、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かについて検討すること等の方法により、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、回避され、又は低減されているものであるか否かについて評価されるものとする」と含むとされる。また、環境保全措置の検討に当たっては、複数案の比較検討等によって、その妥当性を検証し、また、必要に応じ、その事業の実施によって損なわれる環境要素と同種の環境要素の創出などによって、環境の保全の観点からの価値を代償するための措置（代償措置）の検討を求めている。ただし、これらの評価・検討は、いずれも事業者が実行可能な範囲で行われるものとするとしている。

②閣議アセスでは、意見提出は、関係地域の住民に限定されていたが、アセス法では、この限定を取り払い、環境保全の見地からの意見を有する者すべてに意見提出を認めている。また、意見提出の機会は、方法書及び準備書段階の二回となった。

③閣議アセスでは、主務大臣から意見を求められた時に限って、環境庁長官は、意見を述べる機会が与えられたが、アセス法では、環境大臣の判断により、必要に応じて意見を述べる事が可能となった。さらに、その意見を求められる時期は、評価書の公告後から、公告前となり、それらの意見を踏まえて評価書を補正する手続が加わった。このような評価書に対する意見具申は、評価の信頼性を確保する手段であるが、アセス法においては、準備書段階では、都道府県知事の意見、評価書段階では、環境大臣の意見及び許認可権者の意見を求めることになった。

④環境保全の審査結果の許認可等への反映という観点からみると、要綱アセスは、行政指導という性格上、事業の免許等に法的な効力はなかったが、アセス法では、第33条に横断条項を設け、法律の定める許認可等の基準審査と本法の環境保全の審査結果を併せて判断することを規定することによって、審査結果が事業の実施の可否や内容に反映される仕組みをとっている。横断条項は、許認可等を定める各法律に環境の保全への適切な配慮を読み込むべきものとするものであり、許認可法に許認可等の基準が明示されていない場合には、『対象事業の実施による利益に関する審査』＋『環境の保全に関する審査』ということになる。その際には、環境配慮が徹底される方向で運用されることが重要である。

2. その他の手続規定

その他の手続規定としては、以下のものが挙げられる。すなわち、①対象事業の内容の修正等、②対象事業の実施の制限、③評価書の公告後における環境影響評価の再実施、④

都市計画に定められる事業、⑤港湾計画に係る環境影響評価、⑥発電所に係る環境影響評価、⑦条例との関係規定、などである。

①方法書の公告から評価書の公告までの間に、対象事業の目的及び内容を修正する場合、修正後の事業が対象事業のときは、軽微な修正等に該当しない限り、方法書の手続からやり直す(28条)。事業内容の修正の結果、修正後の事業が第二種事業に該当するときは、スクリーニングの判定を受けることができる(29条)。また、対象事業を実施しないとした場合、修正後の事業が第一種又は第二種事業のいずれにも該当しない場合、他の者に引き継いだ場合、これらの場合には、所要の通知・公告を行う(30条)。事業を引き継いだ者は、既に行った手続を免除される。

②事業者は、評価書の公告を行うまでは対象事業を実施できない。評価書の公告後、事業の目的・内容を変更して実施する場合、再度、環境影響評価その他の手続を経て評価書を公告するまで、事業実施が制限される。

③事業者は、評価書の公告後、環境の状況の変化その他の特別な事情により必要があると認めるときは、環境影響評価手続の再実施ができる。

④、⑤、⑥都市計画事業は、都市計画決定権者が事業者に代わって環境影響評価を行う特例を設け、港湾計画は、上位計画段階の環境配慮として、港湾管理者が一般意見聴取を含む環境影響評価手続を行ない、発電所は、この法律に定める手続の他、国が早い段階から関与する特例を設け、所要の特例を電気事業法に定めている。

⑦条例によって、第二種事業及び対象事業以外の事業に関する環境影響評価手続や第二種事業又は対象事業に係る環境影響評価に関する手続事項を定めることは妨げられない。しかし、対象事業種の横だしや下だしは認められるが、法が定める一定範囲の事業者の義務を超えるような負担の上乗せは認められないと解されよう。この点について、国会審議の説明等では、例えば、準備書に対する一般意見の提出期間の延長などにはできないとの判断が述べられている。しかし、何が加重負担であるのかの判断基準を明らかにしておく必要がある。

以上、法の手続きをみてきたが、以下の諸点からアセス法が枠組み規制であると考えることができる。

3. 枠組み規制としてのアセス法

(1) 事業者の意思形成への環境配慮の組み込み

閣議アセスの理念は、環境基準等の環境保全目標を達成することに主眼が置かれ、広範な人々から意見聴取しながらアセスメントを行うことによって、事業者が環境に適正な配慮をし、国は、免許等の際にアセスメントの結果が適切に反映されているかをチェックするにとどめるという考え方に立脚していた。しかし、アセス法では、持続的発展の可能な社会の構築という観点から地域環境保全に力点を置きながら、環境負荷の低減に向けて、事業者により良い意思形成(Better Decision)を行わせることに重点がある。すなわち、環境影響を緩和するために講ずる対策内容に自主性を持たせることにより、ベストプラク

ティスを追及することができるのである。

②環境配慮が対策内容に反映される仕組み

従前の要綱アセス等は、四大公害訴訟に象徴される悲惨な公害経験からの反省を踏まえて、大規模工業開発等新規の企業立地に伴う開発行為を念頭に置き、事前予防を第一義とした環境基準適合型というべきものであった。それに対して、アセス法は、そのような画一的な環境保全目標との対比・照合による評価ではなく、環境影響を可能な限り回避・低減させ、よりよい計画づくりの観点から環境配慮を行うこととしている。このように、評価軸が柔軟性を持つことにより、環境配慮の内容がより措置内容に反映されることになる。

③評価対象、評価項目等の拡大に柔軟性がある

アセス法は、評価対象項目について、従前のすぐれた自然の保全(動物、植物、地形・地質、景観、野外レクリエーション地)と典型7公害の防止という限定された範囲を拡大し、環境の自然的構成要素の良好な保持、生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全、人と自然との豊かな触れ合いの確保、廃棄物、地球環境項目に対する環境負荷の低減を取り上げることとなり、統制型規制では狭義であった対象範囲の拡大に柔軟性を持っている。

④規制行政庁の一定の関与

事業者の作成した方法書、準備書、評価書等の環境図書の審査は、環境部局で審査がなされる。国の場合には、環境大臣の意見形成のために、環境影響審査室で審査される。場合によっては、関係部課の意見や専門家の知見を活用する。また、許認可の場合には、これらの図書の審査を行い、環境配慮が許認可に反映される。

その場合、環境負荷の低減については、従来から対象としている項目のような環境の状態の予測・評価ではなく、可能な限り環境への影響の回避・低減を図るという観点から評価を行うよう、所管行政庁の基本的事項に基づくガイドラインによって審査や評価がなされる。具体例として、廃棄物でいえば、対象事業に伴って発生する廃棄物等の種類や量、その処理方法に関する調査及び予測によって、量の最小化と処理による負荷の最小化が図られているか否かについて、複数案の比較や用いられた処理技術が最良のものであるかどうかの検討によって審査が行われることで、事業者への環境配慮の適否がチェックされる仕組みが取られている。

⑤社会的受容性を踏まえた達成手段の確保

要綱アセスの単なる環境保全対策型のものから、アセス法では、複数案や環境影響緩和措置(ミティゲーション)を含んだ対策とすることで、当該事業が地域社会における政治的、社会的な受容可能性を高める柔軟性を確保することができることが求められている。

⑥アセス手続きの法的親和性

第二種事業にアセスの必要性を個別に判定するスクリーニング手続やアセスの検討項目や検討範囲を絞り込むスコーピング手続を新たに導入し、事後手続として、必要に応じてフォローアップ調査やアセスメント後、長期間未着工のため環境の状況が変化している場合の再実施などを定めるなど、事業者がアセスを実施するプロセスの公平性、透明性、手

続きの適正の確保を図った枠組みを講じている。

⑦情報公開・参加の仕組み

アセス法は、方法書、準備書の段階で公衆に公開し、意見を有する者から意見を求め、関係首長の意見提出を制度的に保障している。事業者が講ずる措置内容への情報公開とそれに対する意見提出の手続きに対する応答により、環境配慮の実質的内容が担保される仕組みになっている。

以上のことから、アセス法は、枠組み規制と考えるべきものであることを指摘できる。

第4節 環境影響評価法の評価・検討

先に指摘したように、アセスメントとは、持続可能な社会の構築という目的達成のために、人間環境及び地球環境に影響を及ぼす恐れのある行為について、複数の代替案を比較検討し、環境への効果及び影響に関して衆知を集めて予測・評価し、それを公表し、検討する中で、環境への影響を十分に考慮した最良の案を事業者が選択するためのツールである。

これを法の規定に即して言うと、アセスメント法第2条では、「事業(特定の目的のために行われる一連の土地の形状の変更(これと併せて行うしゅんせつを含む)並びに工作物の新設及び増改築をいう。以下同じ。)の実施が環境に及ぼす影響(当該事業実施後の土地または工作物において行われることが予定される事業活動その他の人の活動が当該事業の目的に含まれる場合には、これらの活動に伴って生ずる影響を含む。以下単に「環境影響」という。)について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう。」⁹⁰とアセスメントを定義している。要約すれば、法にいうアセスメントとは、①環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価、②その過程における事業に係る環境の保全のための措置の検討、③その措置が講じられた場合における環境影響の総合的な評価、等を事業者が行う内部行為を指し⁹¹、地方公共団体や住民等による意見聴取手続等は、定義外のその他の手続として位置づけている。

1. 現行法の到達点

従前の閣議アセスでは、以下の諸点について実際上の問題点を抱えていた⁹²。すなわち、①アセスメントの実施主体が事業者であり、チェック機能が不十分だと、いわゆる「アワセメント」になる。それを回避するには情報公開により、第三者チェックを受けやすくすること、②アセスメントに事業者が支払うコストの負担は、規模が大きくなるほど必要な

⁹⁰ 前出注 21 に同じ

⁹¹ 高橋滋「環境影響評価法の検討-行政法的見地から」ジュリスト 1115 号 44 頁、明治学院大学立法研究会=行政手続法研究会編『環境アセスメント法』122 頁[1997]

⁹² 原科幸彦『環境アセスメント』放送大学振興会、1994 年、pp167・178。大塚直「わが国における環境影響評価の制度設計について」ジュリスト 1083 号、1996 年、39 頁。

費用は少なく済むが、小規模事業の場合には、その効率化に配慮し、スコーピング手続等を導入する必要があること、③アセスメントの内容をネガティブなチェックに重点を置くと、報告書に正確性を求められる結果、分厚いものとなる。それは公衆参加の阻害要因ともなっているので、情報の正確さを保ちつつわかりやすく伝えるコミュニケーション手法を工夫すべきこと、④計画の熟度の高い事業段階のアセスメントのため、その結果を計画に反映させるような計画変更がみられず、代替案検討の幅を小さくしている。そのため、事業計画より熟度の低い早期の段階でのアセスメントやさらに政策や計画段階でのアセスメントが必要であること、⑤アセスメントの事後のフォローや計画変更の場合の手続が規定されていないため、必要であること、などである。

これらの諸点に関して、アセス法では、どのような改善をしたのであろうか。

①については、事業者アセスであることは変わりがないが、住民の関与は「関係地域内に住所を有する者」という住民の範囲の限定が除かれ、その参加の機会も方法書の作成段階と準備書の作成段階の二回となった。しかし、スクリーニングへの参加手続はない上、スコーピング段階では、意見書提出のみにとどまっている。第三者チェックという意味では、環境大臣が自らの判断によって意見提出ができることになった。②については、スコーピング手続の導入によって、この点の配慮は進むと考えられる。③については、制度的には特に規定がないが、既存のアセスメント結果等については、広く情報の公開を図るため、アセスメントの報告書の収集とその提供事業を開始するとしている。④については、事業実施を前提にした事業アセスメント⁹³である。そのため、よりよい計画づくりの観点から評価できるが、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限定がされている。

これらから、要綱に基づくアセスに比較すると、アセス法は事業者の環境配慮を規制的な枠組みで明確化した点は評価できるが、第4章の現行法の改正議論で指摘するようにならざるを得ないところが残されている。

2. 環境アセスメント制度としての評価

この制度は、次の三つの点で、社会の持続可能性の確保という政策目標の実現にあたって重要な役割を果たし得る制度であると言える。

第1に、未然防止の機会を与える制度であることである。行為による物理的影響がひとたび発生すると、完全に元に戻すことはできない。従って、行為を行う前にその行為の環境上の帰結を十分に勘案して、若干の不確実性が伴おうとも、より環境影響の少ないと考えられる行為を選ぶ必要がある。環境アセスメントは、この機会を与える制度である。

第2に、源流における対応を求めることができる制度である。環境への負荷を抑える場面を排出時に設定すると、既に負荷の原因となるものがつくられてしまっている場合がある。そこで、経済活動の中で負荷の原因となるものを初めて作り出す場面、つまり、源流で対策を行うべきである。環境アセスメントは、このような場面を抑え得る制度である。

⁹³ 高橋(注91)45頁参照

第3に、行為者の自主的な対応を引き出すことができる制度であることである。この制度においては、行為者には情報の公開や意見聴取・応答の義務が負わされるが、どのような行為を行うべきかについては、基本的に行為者の判断に委ねられている。行為規制のように、クリアすべき水準が示されるわけでもない。この制度は、行為規制一辺倒からの脱皮を図るために導入された、新しい政策手法の一種とみることができる。

ただし、環境アセスメント制度は、これまで検討してきたように、未だ発展の途上であり、社会の持続可能性を確保するという目的に奉仕できるような形にはなっていない。

第7章で詳しく検討するが、社会の持続可能性を確保するためには、建設工事や製品開発などの個別の段階においてアセスメントが実施されるだけでは不十分である。なぜなら、個別の段階では、微小な環境負荷が集積して社会全体の持続可能性を脅かすという状況に対応できないからである。

このような問題に対応するためには、個々の行為の方向を大まかに規定する制度を策定する段階、つまり、政策決定や上位の行政計画の策定といった場面からアセスメントを行い、社会全体の持続可能性が確保されているか否かを検討する必要がある。すなわち、戦略的環境アセスメントの導入を検討することが必要不可欠なのである。

第3章 地方自治体における環境アセスメント制度

第1節 アセス法における地方条例の取り扱い

法制定前の1995年9月では、地方公共団体の環境影響評価制度は、環境庁の資料によれば、都道府県・政令市計59団体中、条例制定団体6(北海道、埼玉県、東京都、神奈川県、岐阜県、川崎市)、要綱等制定団体44、制度なし9であった⁹⁴が、法制定後の1998年10月現在、新たに条例制定団体12(神戸市、宮城県、山梨県、大阪府、北九州市、長野県、福岡市、大阪市、千葉県、岩手県、横浜市、広島県)、要綱等制定団体2(熊本県、大分県)が加わり、条例制定団体は、計19団体、要綱等36団体、計55団体と倍増し、2007年12月現在では、47都道府県、14政令市、計61団体が条例を制定している⁹⁵。た、アセス法の枠組みを超えた計画段階で環境配慮を実施しようとする試みが東京都⁹⁶(以下、東京都総合アセスという)で着手されている。ここでは、アセス法の制定後の地方公共団体の取り組みについて、条例の内容を中心に検討する。

第2節 アセス条例の枠組みと構造

国の制度の対象となる事業について、これまで先行的な実績を持つ地方公共団体が条例によって、さらに詳細な手続を要求できるものとするか否かは、アセス法の審議過程において議論となったところである⁹⁷。このことについて、アセス法の対象事業(判定前の第二種事業に相当するものを含む)については、事業者にも過度の負担を負わせないように同一趣旨内容の手続の重複は認められないこととしたが、東京都の計画段階アセス制度のような法の射程外の事項や法の手続を妨げない内容については、地方公共団体が独自の判断で規定することができるものと位置づけた⁹⁸。つまり、第二種事業にも対象事業にも該当しない事業について、一連のアセス手続を定めることや、また、第二種事業や対象事業にかかる環境影響評価についても、当該地方公共団体が、たとえば、首長意見の形成のために公聴会や審査会を開催するなどの手続事項を規定することなどは妨げないとされている。

横出しについて、公定解釈は認めない⁹⁹とするが、学説では、認めるとするものがある¹⁰⁰。たとえば、条例の横出しで公聴会を定めている場合、公聴会での意見陳述は横出し部分に限定されるとする。この点、法の対象事業については、法の先占事項との判断から、事業

⁹⁴ 環境庁企画調整局「地方公共団体における環境影響評価制度の実施状況等に関する調査報告書」3頁[平成7年9月]

⁹⁵ 環境影響評価制度総合研究会「環境影響評価制度総合研究会報告書(資料編)」3頁[平成21年7月]

⁹⁶ 東京都総合環境アセスメント制度試行指針、平成10年6月19日知事決定

⁹⁷ 猿田勝美「地方アセスと環境影響評価法」ジュリスト1115号67頁[1997]

⁹⁸ 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』244頁[ぎょうせい・1999]

⁹⁹ 前掲・逐条解説246頁

¹⁰⁰ 大塚直「環境影響評価法と環境影響評価条例の関係について」西谷剛ほか編『政策実現と行政法』117頁以下[有斐閣・1998年]、同『環境法(第3版)』291頁[有斐閣・2010]、北村喜宣『自治体環境行政法(第5版)』171頁[第一法規・2009]

者に条例によって新たな負担を課すことを許さない趣旨とも解することができる。条例の運用の場面では、杓子定規にことを進めることは困難な場面があり、今後の修正が必要なところである。この点を自治体の視点で考察してみると、法で条例との関係をリジットに決めることによる弊害も考えられる。たとえば、法改正により、事後調査を法の手続き規定の中に入れてしまうと、自治体で条例によって行われてきた事後調査の手続きは、法対象事業については、条例の手続きからは外れることになる。すなわち、法対象事業については、条例で定める項目の事後調査には適用できるが、法の枠組みの中のものについては、条例では定めることができないということになる。

アセス法の中で、条例との関係を明示することはナショナルミニマムという枠をはめる意味では必要な作業ではあるが、先進的な試みをしている自治体にとっては足枷になるということ国は十分含んでおく必要がある。

また、アセス法の制定後にアセス法に対応して条例化を図った地方公共団体の条例は、基本的に法の構造をそのまま踏襲している¹⁰¹。相違点として指摘できることは、①技術指針の規定が特出しされていること、②環境影響技術審査会規定を有すること、③アセス法との関係に関する規定を設けたこと、などの三点に集約できる。その内容について、以下の手続規定を中心にその規定内容について検討し、そのいくつかについては、具体的なその規定ぶりについて例示して、検討することにした。

1. 条例等に見る手続内容

(1) 第二種事業に係る判定手続（スクリーニング）

スクリーニングの考え方について、導入している地方自治体としては、山梨県、長野県、千葉県、岩手県、北九州市などがある。ここでは、知事が関係市町村長や審査会の意見を聴いて対象事業とするか否かの判断を行うとしている。そのほかの自治体は、面積等の基準を用いて画一的に決める方法を採用している（大阪市、大阪府、神戸市、福岡市 etc）。

長野県条例第2条(定義)は、以下のように定めている。

第2種事業 別表に掲げる事業で、次のいずれかに該当するもののうち、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるかどうかの判定(第5条において「判定」という)を知事が同条の規定により行う必要があるものとして規則で定めるものをいう。

ア 第1種事業に準ずる規模を有する事業

イ 環境の保全上、特に配慮が必要と認められる地域において実施される事業（第1種事業に該当するものを除く。）

(2) 方法書に係る手続（スコーピング）

スコーピング手続については、ほとんどの自治体が導入している。しかし、方法書を公告・縦覧する主体の定め方に違いが見られる。その主体を事業者とするもの（宮城県、山

¹⁰¹ 拙稿「地方自治体における環境アセスメント条例の最近の動向」日本土地環境学会誌第5号 37-50頁 [1998]

梨県、岩手県)と知事とするもの(大阪府、長野県、千葉県、広島県)との違いである。事業者とする北九州市の例は以下の通り。

・ 北九州市条例第7条(環境影響評価方法書の作成)

1 事業者は、対象事業に係る環境影響評価を行う方法について、技術指針に基づき、次に掲げる事項を掲載した環境影響方法書(以下「方法書」という)を作成しなければならない。

(1) 事業者の氏名及び住所

(2) 対象事業の名称、目的及び内容

(3) 対象事業が実施されるべき区域及びその周囲の概況

(4) 対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法

・ 同8条(方法書の提出、公告及び縦覧)

事業者は、前条の規定により方法書を作成したときは、市長に対し、当該方法書を提出しなければならない。

2 市長は、前項の規定により方法書の提出があったときは、その旨及び縦覧場所を公告し、当該文書を公告日から起算して1月間縦覧に供するものとする。

なお、知事を公告・縦覧の主体にした地方自治体が少なくないのは、対象事業の中には、民間事業者によるものも含まれることから、住民に対する信頼性の確保の見地からの配慮と思慮される。

(3) 意見提出者の範囲

ほとんどの自治体が方法書に対する意見提出者を「環境保全の見地からの意見を有する者」と規定しており、地域範囲を限定していない。関係住民と限定を付けているのは、熊本、大分など、今回新たに要綱を策定した自治体である。法の趣旨を尊重すれば、地域に限定を加えることはより多くの環境情報に基づく環境配慮の機会を狭めるおそれがある。

(4) 審査会等

すべての自治体は、従前の経緯から、審査会を設置する規定を持っている。しかし、審議事項については、①技術指針、方法書段階での首長意見に関するもの、②準備書段階での首長意見に関するもの、③事後調査結果に基づく措置要請等の段階での意見聴取(北九州市、大阪府、大阪市 etc)、④手続の再実施要請の段階での意見聴取に関するもの、などいくつかのタイプがある。

(5) 公聴会

公聴会については、アセス法では規定がないが、ほとんどの自治体で規定している。ただし、開催方法については、①知事が必要と認めるときに開催するという規定(長野県、宮城県、千葉県、岩手県 etc)と、②原則開催し、知事が認めるときにはこの限りでないという規定(山梨県、大阪府 etc)に分かれている。

(6) 事後調査手続

すべての自治体が調査報告書の提出を事業者に義務づけているが、その内容をみると、

①着手届けの提出の規定及び事後調査報告書の提出（山梨県 etc）、②事後調査計画書の提出（宮城県・北九州市 etc）、③報告書に対する一般意見及び知事意見の提出手続（大阪府）、等となっている。このうち、調査結果を公告・縦覧する（宮城県、大阪府、山梨県、岩手県）と規定しており、また、これらの調査結果に基づき、必要に応じて、知事が環境保全に必要な措置を事業者を求めることができるという規定を置いている。

事後調査報告書の公表については、自治体によって対応が分かれている。それは、条例上に公表の規定の有無によって対応が異なる。公表規定を持たない自治体として、北海道があげられる。公表規定を持つ自治体として、青森県、栃木県、東京都、神奈川県、沖縄県、横浜市（公告）、神戸市があげられる。また、自治体の中には、岡山県のように、公表に対して消極的なところもみられる。その理由の一つに、希少猛禽類の存在など、希少植物・動物等の盗掘や盗難を防止する観点があげられており、これらにかかわる情報の適正な管理や保全という課題が存在している。

（7） 都道府県条例と市町村条例との関係

アセス法が法と条例との関係について規定を置いたが、条例においても県条例と市町村条例との関係について、規定するものがある。たとえば、①当該条例と同等以上の効果が期待できる条例を有するものとして、知事が指定する市町村の範囲内で行われる対象事業については適用しないとすもの（大阪府）、②同等以上の環境影響評価が行われるものと知事が認めるときには適用しないとすもの（宮城県）などがある。

（8） 都市計画等の取り扱い

都市計画について、手続の特例規定を定める自治体があるが、その規定の仕方は、①手続の内容を含めて規則で別途定めるもの（山梨県、北九州市、長野県 etc）と、②都市計画決定権者が事業者によって行われることとする旨などを規定し、規則に読み替え等を委ねるもの（大阪府、福岡市 etc）がある。

また、港湾計画については、住民手続を伴う環境影響評価を行うとするもの（福岡市・北九州市 etc）がある。

2. 法と条例との関係

（1） 法対象事業の取り扱い

地方条例では、以下のように、条例対象から法対象事業を除く規定を設けているほか、法対象事業であっても法の規定に反しないものを準用または適用するという規定を設けている。その場合、条例の「定義」の条文の中で法対象事業を除く方法（福岡市・北九州市・大阪府・大阪市・山梨県）をとるところと、法対象事業には適用しない旨の条文を規定する方法（長野県・宮城県・熊本県・大分県）とがある。

また、首長意見形成手続における上乗せ規定について、法の手続に従って方法書及び準備書に首長意見を述べる場合に、①審査会等の意見を聴く旨の規定を置くものと、②公聴会規定を準用するものがある。

(2) 住民サービスとしての上乗せ規定

法の手続において事業者から提出を受けた文書（方法書、準備書、評価書、事業者見解書）を首長が公告・縦覧するという規定を置くものがある。

(3) 事後調査手続の上乗せ規定

事後調査手続について、法対象事業に適用・準用するものがある。

以上にみたように、地方自治体は、アセス法の制定後に制度化に取り組んでいるが¹⁰²、制度の形式は条例とすることが基本である。また、アセス法の取り入れた新たな手続規定を導入するには、地域の特性を踏まえることが必要である。たとえば、スクリーニング手続であるが、自治体によっては、スクリーニング対象事業のすべてがアセスの対象事業となるような場合には、スクリーニング手続を行うことの実質的意義を失うことになる。そのような自治体においては、一律の規模要件で判定することが適当であろう。事業の早期段階での環境配慮を実施するためには、スコーピング手続の導入は不可欠であろう。法制定以降に制定された条例の多くは、スコーピング手続を導入している。また、公告・縦覧の主体についても、アセス法が事業者とするのに比べ、条例では、地方公共団体の長とするところが多い。その理由としては、従前の条例・要綱等で知事が公告・縦覧してきたという経緯があること、住民への信頼性の確保、知事とすることによる公告・縦覧の告知が容易であることなどがあると思われる。公衆参加については、公聴会を新たに設けている自治体が多いことから、そこでは公衆参加の機会がアセス法に比べ、1回多くなっている。公衆参加を実質的にする工夫の一つは、住民意見に対する事業者の見解書を公告・縦覧することであろう。最後に、事後調査の規定をおくとともに、事後調査結果の報告の義務づけが重要であるが、また同時に準備書や評価書に事業者の事後調査計画を記載させる等の工夫が必要であろう。

言うまでもなく、環境アセスメントは、持続可能な社会形成の1つのツールであると位置づけることができる。しかし、制度は整っても、その運用が重要であることは言を俟たない。地方自治体の条例でみると、環境影響評価条例を有効に機能させるための基盤整備が必要であろう。その一つは、環境影響評価の基礎となる行政資料、事業者が事前調査や環境監視で得た情報、住民が保有する地域の環境情報のいわば一元的管理システムの構築が必要である。また、地方自治体の多くは、地域環境管理計画を策定しているが、こうした地域環境の健全な保全を第一義とする環境管理計画と何ら関係することなく、環境影響評価が実施されるとしたら、仏を作っても魂を入れずという結果になる。そのため、情報の一元的管理システムを構築する場合には、環境管理計画とのリンケージをはかる工夫が必要と思われる。

¹⁰² 環境庁・環境影響評価制度総合研究会報告書[1996年6月]

第3節 地方自治体における戦略的アセスの試みの比較検討

アセス法の制度枠組みを一步踏み出し、事業段階よりも早期の計画段階で環境アセスを行う自治体の試みがある。各自治体の取り組みの背景には、社会経済情勢の変化に伴う都市・生活環境型の環境問題の慢性化、生活水準の向上に伴う住民の快適環境を求める声の高まりなどがある。新たな制度の基本的枠組みには、(1)理念・目標、(2)位置付け、(3)制度の対象、(4)制度の手順、(5)推進体制、(6)制度の手続、等の検討が不可欠である¹⁰³。そこで、このような事項に焦点を当てて、比較・検討することにしたい。検討結果を一覧表にしたものを表3-1に示す。

1. 制度の理念・目標

一般的には、環境基本条例の理念や環境管理計画における環境目標と整合性をとることが必要と思われる。この点に関して、東京都の答申では、早い段階に、広域的な事業に対して、広い視野から環境配慮を行い、客観性と科学的な適切性を確保しながら、都民に開かれた制度とすることを謳っている。北九州市は環境資源を利用する計画・事業について、環境配慮の必要事項を定め、計画や事業の構想段階で、その熟度に応じ、適正な環境配慮を期するとする。

2. 位置付け

本来的には、計画段階アセスと事業段階アセスとを統合化した総合アセス制度を構築すべきと考えられるが、現下では過渡期的状況にある。そのため、新たな制度の多くは、現行の条例や要綱を相互に補完・拡充するという位置づけにとどまっている。これらのうち、情報公開、公衆参加制度をもつものは、東京都の答申、北海道、逗子市、兵庫県の制度である。千葉県、兵庫県の制度では、計画段階の環境配慮手続と実施段階の現行アセス手続が一体化された構成になっている。川崎市は、現行アセス条例とは独立の制度として位置付けられ、両者の関係は明示されていない¹⁰⁴。また、千葉県、兵庫県の環境配慮手続は、第三者機関による審査に基づき、知事が事業者に対して環境保全上の配慮を要請するといった行政指導が手続の中心になっている。また、川崎、横浜、北九州市の制度では、公衆参加手続を伴わない行政内部の調整手続となっている。この点、川崎市が全庁的な総合調整に対して、横浜市では環境保全関連部局内での意見の集約と事業局・許認可部局との調整に特色がある。また、広島市、北九州市では、環境部局と事業・計画部局との個別調整となっている。

3. 制度の対象

対象行為に関しては、東京都の答申は、原則として、環境に強いかかわりをもつすべての行為とするが、当面は、現行アセスの対象事業の実施に係る計画や方針等を対象とする

¹⁰³ 拙稿「地方自治体における環境配慮制度の最近の動向と課題—先進的試みの自治体の制度比較を中心にして—」環境と公害、16-21頁[岩波書店・1997]

¹⁰⁴ 田中充、自治体環境行政の新たな展開—川崎市の総合的環境行政の試み—環境と公害第26巻3号19-23頁参照。なお、川崎市環境影響評価条例が平成11年12月に改正され、①環境配慮計画書制度の導入、②規模に応じた手続の3区分化、③対象事業の追加、④横出し項目の追加、⑤事後調査の制度、⑥自主アセス、複合アセス、などが導入されている。北村喜宣『自治体環境行政法』第5版167-171頁[第一法規・2009]

としている。それには、広域的な開発計画や各種マスタープランが含まれる。一方、マスタープラン、政策行為を対象としているのは、川崎市、北九州市である。また、複合開発を対象にしているのは、北海道、千葉県、広島市である。北海道では、国家的レベルの大規模開発を対象に特定地域の指定を行い、複合・計画段階アセスを導入している。民間事業を対象にしているのは、千葉県(特大規模)、横浜市(中規模以上)、逗子市(小規模)、兵庫県(ゴルフ場)、北九州市(大規模)である。

4. 制度の手順

まず、手続き実施主体について、条例等では事業主体がアセスを行うのが、事業者のセルフコントロールの原則から基本となっている。この原則は、新しい制度等においても踏襲されている。たとえば、東京都の答申では、原則として、対象となる行為を主管する部局または計画等を策定する者(主管部局等)とされている。ただし、複合的計画や広域的計画などでは、適切な実施主体を選定することが困難なケースもあり得る。そのような場合には、主管部局と関係部局間で協議組織を設けるなどの組織的な対応を講ずる必要がある。

つぎに、実施時期については、広島市の個別事例(西部丘陵都市開発についてのみ適用される単発的指針)を除くと、基本構想若しくは基本計画段階となっている。この点、東京都の答申では、計画立案の早期の段階とし、「意思決定のできるだけ早い段階とは、代替案の検討や環境に配慮した結果を計画等の再検討や見直しに反映させることが可能であると考えられる時期」としている。

5. 推進体制

環境配慮のための調査・評価または調整に関与する主体については、第三者機関方式と内部調整方式とがみられる。第三者機関方式をとるものに、東京都の答申、千葉県、北海道、北九州市、兵庫県、逗子市がある。千葉県は知事に提言する環境会議とその下部組織の環境調整検討委員会がある。その構成には、いずれも住民代表を含んでいる。東京都の答申では、学識経験者と都民の代表とを加えた機関とし、都民の解釈について地域の直接的な利害関係者というのではなく、幅広く都民の代表と捉えることとしている。

この点、対照的なのが横浜市、川崎市の制度である。いずれも環境面から計画の適正化を図る新たな手続として、計画行為の意思決定に関係する行政内部の協議・調整手続に限定しながら、実質的な適正化を目指す手続としている。

6. 制度の手続

実施手続としては、東京都の答申は、①計画素案等の立案と環境配慮書の作成、②第三者機関における環境配慮書の調査・審議、③住民の参加と意見の反映、という三つの基本的流れをベースにした手続の内容を提示している。特に、公衆参加については、3つの段階、すなわち、計画素案等の立案および環境配慮書の作成段階、環境配慮書の公表段階、第三者機関が住民意見を集約する段階に確保するとされている。現行のアセス制度では、事業者が技術指針に沿って作成した環境影響評価書案等に対する住民意見である。したがって、条例上、住民からの意見を基に事業者が計画を変更することは期待されていないといえる。

そもそも地域の環境をよく知る住民の意見や関係機関の意見を聴き、必要な情報を収集することは合理的に意思決定を行う上で重要な要素である。答申では、住民の範囲については、基本的に、都民および都内の法人等とするが、意見書や要望書の提出には都民等に限定しないとしている。

7. その他

計画等を合理的に評価するためには、環境面からだけではなく、計画等の社会的影響や経済的影響を考慮することが必要である。この点、米国のNEPAでは、評価書案等において、環境に対する影響と社会・経済的影響が同じレベルで比較されている。これらは、合理的な決定の素材とされているのである。しかし、この予測・評価項目に関して、経済・社会的影響まで評価しているものはほとんどみられない。自然環境項目に重心が偏っているのがわが国の特徴といえる。たとえば、広島市では、大規模都市開発に際し、地域環境管理計画型の調査を実施し、これを管理指針とし、環境配慮を誘導するという情報提供型に特徴がある。逗子市の制度では、市域における10メートルメッシュごとの自然環境評価情報に基づき、開発予定区域の環境保全目標量を総合評価ランクと環境保全目標を基礎にして客観的に算定し、これを達成できる範囲で環境の改変量を決定する。自然環境評価の体系は、生態系、居住系、土地の3つの機能ごとに影響評価を行っている。東京都の現行条例アセスにおいても、社会・経済的影響は予測評価の対象とはなっていない。そのため、対象事業が環境の側面のみで評価されてしまう危険性がある。この点、東京都の答申では、環境配慮書の作成にあたって、対象行為の目的記述に社会的・経済的側面からの必要性について明らかにするように求め、評価項目には地球環境保全項目など従来の評価項目にとられない新しい項目を加えている。また、代替案の検討については、東京都の答申では、計画等の立案のできるだけ早い段階から代替案を検討し、環境面からより望ましい計画にするよう努めるとし、代替案の検討が可能なものは必ず検討するものとしている。この点に関連して、代替案の検討が比較的容易な計画の初期段階で調整を可能とするのは横浜市、川崎市の制度の特徴である。

第4節 東京都における計画段階アセスメントの試行

東京都は、1995年からアセス条例の枠組みとは異なる早期の段階から、アセスを導入する検討を始めた。それは、政策やプログラム段階における戦略的アセスメント(Strategic Environmental Assessment: SEA)の導入を意図したものである。国においては、東京都の動きよりも遅く、1999年度に環境庁の中に制度の検討会が設けられている。このSEAには、①環境への影響を予測した環境配慮書を作成し、計画案に添付すること、②環境配慮書を環境部局が審査すること、③環境配慮書を公表し、国民等の意見を聴取すること、④環境部局の審査結果や国民等の意見を反映して計画案を修正すること、などが最低条件として検討がなされた。

1998年、東京都は基本計画、基本構想段階での環境配慮制度を創設し、秋留台開発等を

ケースに制度の試行に着手した。この制度は既に2001年に条例と一体化して制度化されている。筆者は、この制度構築に最初からかかわってきたが、初期の段階の考え方について、東京都の試行指針などから、その制度の概要をみってみる。

1. 東京都総合アセスメント制度の目的

東京都は1980年1月より環境影響評価条例¹⁰⁵（以下、条例アセスという。）を制定し、以来、10年間に180件ほどのアセスを実施し、事業の実施段階で環境影響評価を行うことにより、自然環境の破壊や環境の悪化を予防するなど大きな役割を果たしてきた。しかし、当時の条例アセスは、計画案の内容が固まり具体化する段階で実施するため、計画内容の見直しが弾力的に行えないことや、実施時期の異なる複数の事業による複合的・累積的な環境への影響を的確に把握できないという面をもっていた。そこで、これらの課題に適切に対応するため、①計画立案のできるだけ早い段階から環境に配慮すること、②広域的な開発計画等における複合的・累積的な環境影響に適切に対応することを目的として「総合環境アセスメント制度」を導入することになった¹⁰⁶。

2. 制度の位置付け

この制度と、東京都環境基本計画や条例アセス制度との関係を以下に整理する。

(1) 東京都環境基本計画との関係

東京都環境基本計画は、東京都における環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な施策の推進を図るために、東京都環境基本条例に基づき定められた計画である。

この計画では、環境の保全に関する目標を示し、この目標を達成するため「推進するためのしくみ」、「施策の方向」、「配慮の指針」が定められており、これらを実施することにより、環境への負荷の低減や良好な環境の確保を図ることとしている。

この環境基本計画では、環境配慮を優先した都市づくりを実現するための重要な手法として、条例アセス制度と合わせて、本制度を位置づけている。

(2) 条例アセス制度との関係

この制度は、現行の条例アセスに先行して、計画立案の早い段階において複数案の比較検討も含め、環境への影響を総合的に評価し、この結果を計画の策定に反映させるものである（図3-1）。

一方、条例アセス制度は、計画案の内容が具体的に固まった後、事業実施の段階で事業による環境への影響を事前に予測し、環境の悪化や自然環境の破壊を未然に防止するものである。この制度と条例アセス制度等との関係及びその比較を表3-2に示す。

¹⁰⁵ 昭和55年東京都条例第96号

¹⁰⁶ Kenichiro Yanagi(2001)New Environmental Impact Assessment System:A Case Study of Tokyo Metropolitan Government,Built Environment,vol 27,pp27-34.

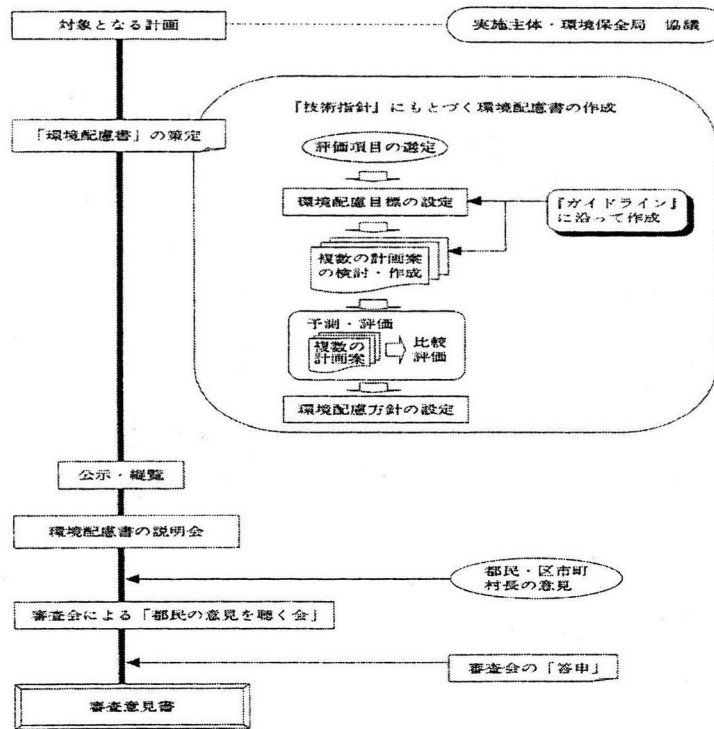


図 3-1 総合環境アセスメント制度 施行と手続きフロー (概略)

表 3-2 総合環境アセスメントと条例アセス制度との比較

		総合環境アセス制度	条例アセス制度	
目	的	計画立案の早い段階で、複数の計画案を作成し、これを比較・評価することにより、計画段階で環境に配慮する。	計画案の内容が具体的に固まり事業実施の段階で、環境への影響を事前に予測し、環境の悪化等を未然に防止する。	
適	用	対象	今後、条例対象事業を基本に、広域的な開発計画も含めて検討をし、本格実施までに明確にする。	事業の実施により環境に著しい影響を及ぼすおそれのある個別の事業を対象とする。
予	測	方法	原則として、定量的な手法により予測を行い、環境基準等の評価の指標に基づき評価す。	
	・			○ 計画熟度に見合った予測・評価を行う。
評	価	○ 広域開発計画等について複 合的・累積的な予測・評価を 行う。		
	項	目	公害・自然環境等のほかに、地球環境等の項目	公害・自然環境等に関する項目

3. 制度の運用

下記のような、試行のための「実施要領」、「環境配慮技術指針」及び「環境配慮ガイドライン」を策定し、これに基づき試行を実施する。なお、この実施要領等については、

試行の結果等に基づき必要な見直しを行う。

(1) 実施要領

制度の運用に必要な手続を定めたもので、この要領に基づき、実施主体が提出した環境配慮書について、説明会の開催など周知が図られるとともに、住民等からの意見の提出などの諸手続が行われる。また、この要領では、前述の諸手続の他に、局長の諮問機関である「総合環境アセスメント試行審査会」¹⁰⁷（平成11年10月1日に設置され、学識経験者委員12人、都民代表委員3人、計15人で構成されているが、筆者も委員の一人である）の設置と、この審査会で環境影響の内容の調査・審議を行うことを定めた。

(2) 環境配慮技術指針

環境配慮書作成のための技術的な指針であり、この指針に基づき、実施主体は地域特性の把握に関する調査、環境影響の予測及び評価等を行い、この検討内容を環境配慮書としてとりまとめるというものである。図3-2参照。

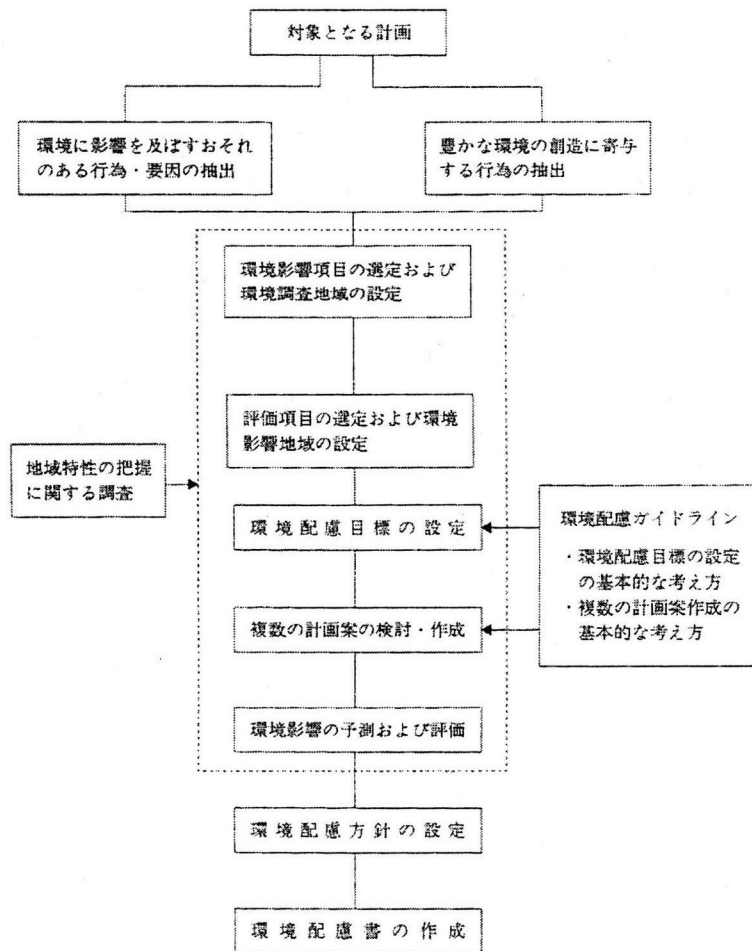


図 3-2 環境配慮書の作成手順

¹⁰⁷ 東京都総合環境アセスメント試行審査会(平成10年10月～13年10月)

(3) 環境配慮ガイドライン

この制度では、複数の計画案を作成し、この複数の案について予測及び評価し、各計画案の環境面からみた特性を評価することとしている。このため、このガイドラインでは、環境配慮目標の設定及びこれを踏まえた複数の計画案作成についての基本的な考え方を示している。

4. 制度の評価

東京都の総合アセスメントの制度は、1997年の「東京都総合環境アセスメント制度検討委員会」の報告を踏まえ、先に触れたように、第一段階として、対象を東京都が施行する事業に限った「試行」という形で実施されてきた。当初は、この試行段階の次のステップとして、要綱による本格実施段階に移行させ、実績を積むことによって制度の定着を図った上で、東京都以外が施行する民間の計画などに対しても適用対象を拡大するとの方針で準備を進めてきたものである。

試行段階の具体的な実績として、個別計画については「東京都市計画道路幹線街路放射第5号線及び三鷹都市計画道路3・2・2号線」を対象に試行を行った。また、試行を踏まえた制度の調整についても検討がなされ、その最終答申がなされた¹⁰⁸。

ところで、この制度審議の最終段階において、東京都から、本制度を本格実施するに当たっては、要綱ではなく、現行条例を改正し、二つのアセスメント制度を統一的な制度として整備する方法についても検討してほしいとの意向が示された。

その背景に、制度の本格実施には、①条例アセスと重複する手続の一部を省略できるような条例の一部改正が必要であること、②環境配慮の観点から、計画段階アセスを民間の計画に対しても早期に適用を図ることが望ましいことなどがあった。

総合アセスメント制度を条例化した場合、この制度の大きな特徴として捉えられる「環境面からより優れた計画を作るための良い意味での柔軟性や可能性」が、条例アセスメント制度に引き寄せられる形で硬直化してしまい、単に少し時期が早いだけのもう一つの事業アセスメントを付加するにとどまることになってしまわないかとの危惧があった。

この危惧は、その後、実際の運用面で現実化することになるが、当時としては、総合アセスメント制度の本格的な実施のためには、条例アセスメント制度との十分なすり合わせと統合的な制度設計が不可欠であるということ、この時期を捉えて、積極的に必要な調整を行った上で、総合的な制度として確立することは、制度としての安定性や都民からの信頼性を高めるという面で大きな意義があるとされた。

条例化にあたっては、事業アセスメント手続との関係において、重複的な手続の省略やデータの活用に関する規定など、調整すべき事項等が課題とされ、さらに、計画の立案は、計画主体や事業の内容及び計画の進行の度合いなどによって多様な形態をとることになると考えられるため、できるかぎり柔軟な対応ができるように、条例規定の方法を工夫する

¹⁰⁸ 東京都総合環境アセスメント施行審査会「東京都総合環境アセスメント制度の本格実施に向けて（答申）」（平成13年10月）

ことが課題とされていた。試行段階にとどまっていた総合アセスメント制度を、本格実施段階に移行させるため、当時の条例制度との整合性を確保し、法的にも正式な条例による制度として位置づけることは、積極的な意味があったと評価しうる。しかし、条例化の作業における時間的な制約と法令部局での内部作業で行われたため、制度が意図していた内容が十分な形で制度化されず、内容的に不十分であるとの批判的な評価に耐えることができないものとなっている。たとえば、計画段階での環境配慮書を特例環境配慮書として提出された場合の取り扱いについて、審査会の関与等の判断枠組みが手続き的に十分形成されていないため、場合によっては、事業者の申請によって手続きを飛ばすことになり、配慮書段階の1回しか都民の意見を聴く機会がないということも起こりうる。条例で3回設けられている公衆参加手続きが形骸化させるような事態が起こるおそれがあることは問題点として指摘できる。

第5節 自治体の新たな試みとSEA

以上にみる最近の自治体の試みは、事業の実施段階ではなく、上位計画やプログラム、政策立案段階における環境配慮の必要性に基づくものといえる。この政策立案及び上位計画段階におけるアセスメントは、諸外国では、戦略的環境影響評価(Strategic Environmental Assessment: SEA)と呼ばれており¹⁰⁹、最近ではその目的に持続可能な発展(SD)をリンケージするという戦略的持続可能性影響評価(Strategic Sustainability Assessment: SSA、以下、持続可能性アセスという)の理論的試みがなされ始めている¹¹⁰。ここで取り上げた東京都の試みも、上位計画段階を対象にしている点で、いわば、行政主導型戦略的環境アセスメントの一種であり、持続可能性アセスではない。

欧米等では、SEAに関して多くの経験があることに比べ、わが国はまだ端緒についたばかりである。この点に関しては、1997年に成立した環境影響評価法の付帯決議として、戦略的環境影響評価の制度化に向けて早急に具体的な検討を進めることとされている。その意味では、先進的な自治体の試みを積極的に支援できるような法制度的配慮が必要であることは言を待たない。環境影響評価法は、第3条に、事業実施に伴う環境への配慮に関する国等の責務規定、第60条に、地方自治体の条例との関係、第61条に地方自治体の施策における法の趣旨の尊重規定を置いている。特に、条例との関係では、第二種事業及び対象事業に係るその自治体の手続事項や第二種事業及び対象事業以外の事業に係る環境影響評価手続に関する事項については、法律の規定に反しない限度で必要な規定を定めることを

¹⁰⁹ SEAを法制化した国としては、米国、オランダなどがあるが、ガイドラインによって実施している国には、たとえば、デンマーク、カナダ、イギリスなどがある。また、EU理事会は、これまで検討されてきたSEA指令案(Draft Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment)を提案した。加盟国のいくつかは、すでに法制化の検討に入っており、指令案が採択され、国内法化を義務づけられるため、SEAの法整備に一層の拍車がかかるものと思われる。

¹¹⁰ 筆者が参加した1999年5月末に米国ルイジアナ州ニューオーリンズで開催された第17回国際影響評価学会では、戦略アセスメントのセッションを通じて、都市開発におけるSDの目的・目標をSEAの目的・目標とリンケージさせることが重要であるとの論調が主流となっている。

妨げないとしている。しかし、政策立案や上位計画段階の環境配慮はこの法律の対象にはなっていないため、今後、自治体レベルでの積極的な取り組みが期待されている。その点、その種の試みに環境影響評価法が足枷にならないような法の運用での配慮が必要であろう。ちなみに、2000年の環境省の戦略的環境影響評価総合研究会報告と2003年東京都環境影響評価条例及び2002年埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱について、制度の趣旨、対象計画、適用主体、適用時期、手続、事業アセスとの調整、対象事業規模の変更、予測・評価項目などについて、比較検討したものを表3-3に示す。

第6節 アセス法の改正と地方条例アセスの動向

2010年のアセス法の改正案が国会に上程されたことに伴い、地方公共団体では、法の改正をにらみ、条例改正の動きが始まっている。条例改正は、主として、①改正アセス法との関係、②効果的な制度の確立、③その他に区分できる。

①では、計画段階配慮事項との整合性をいかに取るか、事業者への首長意見の提出、対象事業種の検討などである。②では、説明会開催の義務化、アセス図書の電子縦覧、③では、規模要件等の検討、手続きの効率化、要約書の作成などが課題となろう。

地方自治体の条例の特性ごとに法との整合性を図っていくという課題もあるが、多くの地方自治体では、環境影響評価制度を取り巻く状況の変化に対応すべく、これまでのアセス案件の蓄積を踏まえて、これまでの取り扱った案件ごとの課題を整理し、条例改正に向けて、着実な取り組みが要請される。

表3-1 環境影響評価法と法制化以降に制定された地方自治体の環境影響評価条例の内容比較

項目	環境影響評価法 H9.6.13公布	山梨県条例 H10.3.27公布	千葉県条例 H10.6.19公布	岩手県条例 H10.7.15公布	
対象事業のスクリーニング	免許等大臣	知事、第三分類事業	知事、関連事業	知事、第2種事業	
事業計画概要書等公告・縦覧	—	—	知事	—	
方法書	公告・縦覧	事業者	事業者	知事	事業者
	住民意見範囲	地域限定なし	地域限定なし	地域限定なし	地域限定なし
	事業計画概要書等公告・縦覧	—	知事	—	—
	公聴会の開催	—	原則開催	—	—
	知事意見形成	関係市町村の意見聴取	関係市町村長・審議会の意見、住民意見	関連市町村長・委員会の意見	関連市町村長・技術審査会の意見

			書、事業者見解書公 述意見	住民意見書	住民意見書
準備書	公告・縦覧	事業者	事業者	知事	事業者
	説明会の開催	事業者	事業者	事業者	事業者
	住民意見範囲	地域限定なし	地域限定なし	地域限定なし	地域限定なし
	事業計画概要 書等公告・縦 覧	—	知事	—	—
	公聴会の開催	—	原則開催	必要に応じ開催	必要に応じ開催
	知事意見形成	関係市町村の意 見聴取	関係市町村長・審議 会の意見、住民意見 書、事業者見解書公 述意見	関連市町村長・委員 会の意見 住民意見書	関係市町村長・技術 審査会の意見
評価書	再検討・補正	免許等大臣・環境 大臣意見を勘案 して実施	知事意見を勘案して 実施	知事意見を踏まえ実 施	—
	公告・縦覧	事業者	事業者	知事	事業者
手続の再実施		環境の状況等 の変化により実施	実施区域及び環境の 状況の変化等で必要 がある場合 公告後5年以上の 経過後に実施の場合	実施区域及び環境の 状況の変化等で必要 がある場合 公告後5年以上の 経過後に実施の場合	実施区域及び環境 の状況等により必 要がある場合
免許等に係る環境保 全の配慮の審査		免許等権者が実 施	知事が配慮又は許認 可権者に要請	許可等を行う者に義 務づけ	知事が配慮又は許 認可権者に要請
事業着手後	着手届	(主務省令)	届出 事業者は中間報告書 を公告・縦覧 知事意見あり	届出	届出
	立入検査	—	知事	知事	知事
	勧告・公表 等	—	知事	知事	知事
	完了届	(主務省令)	届出 事業者は中間報告書 を公告・縦覧 知事意見あり	届出	届出

事後調査	(主務省令)	事業報告所と一体 事業者が公告・縦覧 知事意見あり	調査報告書 知事意見あり	事業報告所と一体 事業者が公告・縦覧 知事意見あり
都市計画	特例を規定	規則で規定	特例を規定	特例を規定
港湾計画	手続を規定	—	手続を規定	—

表 3-3 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 ¹¹¹	東京都	埼玉県 ¹¹²
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 事決済）
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 一連の制度）	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 ーピング手続を活用	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	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）

¹¹¹ 「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）及び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」（平成 12 年 8 月）を参考。

¹¹² 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）を参考。なお、表の作成上、埼玉県の制度のうち、手続きを東京都と横並びにしているが、実際は早期の段階で行われており、東京都の環境配慮書が埼玉県の戦略的環境影響評価書にあたる。

	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。)	広域複合開発計画 (30ha以上)	*複合事業(50ha以上、但し森林等に係る事業の場合変動あり)
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
	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。</p> <p>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>	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・関係区市町村長の見解書の提出	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		

	○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。 ○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「問題の絞り込み」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。	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
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	—	高層建築物 100m 超・10 万㎡超 ¹¹³ (100m 以上・10 万㎡以上)	—
	* 東京都に関して、()内は改	住宅団地 1500 戸以上 (1000 戸以上)	—

¹¹³ ただし、条例 9 条 4 項に定める(特定の地域)においては 180m 超・15 万㎡超。

正前	—	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 ¹¹⁴ *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ことが必要。	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）	水環境：【水質（地下水含む）、水循環（又は水象）等】
		水質汚濁	
		水循環（水文環境）	土壌・地盤環境：【土壌、地盤沈下、地象】
		土壌汚染	
		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）			
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 ¹¹⁵	○わが国では、現状では本格的な SEA の実施事例	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】

¹¹⁴ 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を参考。

¹¹⁵ 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こと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）

	<p>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。</p> <p>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>	<p>—</p> <p>○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>	<p>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、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。）】</p> <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>
--	---	--	--

第4章 環境影響評価法をめぐる最近の議論

第1節 環境影響評価法の改正議論

2010年、環境影響評価法改正案(閣法)が提出されたが、審議未了により、参議院で継続審議となった。そこで、本章では、これまで国で検討されてきた環境影響評価法の改正議論について、論点を整理しながら、法改正の方向性を明らかにする。

環境影響評価法の改正をめぐる、さまざまな論点があるが、ここでは、平成21年7月に公表された環境影響評価制度総合研究会報告書(以下、報告書という。)を素材として、以下の論点について、枠組み規制手法の観点から検討する。すなわち、①対象事業、②スコーピング、③国の関与、④許認可への反映・事後調査・リプレース、等について、枠組み規制のもつ特徴の観点から検討する。

第2章にも述べたが、枠組み規制は、①公平性、透明性、信頼性及び手続きの適正の確保といった「法の支配」との親和性、②対策内容の決定に関する被規制主体の自主性の尊重、③規制行政庁の一定の関与による実効性の確保、④統制的規制や経済的手法よりも政治的・社会的受容可能性(public and political acceptability)が高いこと、⑤統制型規制より規制対象(汚染物質、汚染源、行為等)の射程を拡大できること、⑥事業者等の被規制主体の意思形成プロセスに環境配慮を組み込むことにある。そこで、法改正にあたっては、これらの構成理念の内容が深まる方向で検討されることが望ましいと考える。

1. 対象事業について

(i) 国と地方の役割分担

第二種事業は、第一種事業と同じ要件に該当する事業のうち第一種事業に準ずる規模を有するものであって、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるかどうかについて、法第4条に規定する手続きにより個別に判定する必要があるものとして政令で定めるものである。その判定は個別に所管行政庁が行うものである。これについては、その規模要件の引き下げや許認可要件を外すこと等により、対象事業の種類及び規模について範囲の拡大を図るべきという見解がある一方で、国の関与は少なくし、地方の独自性を活かすことも必要ではないかという意見や、法の対象範囲を拡大した場合、従来、環境影響評価条例に基づき環境影響評価手続を実施していた事業を法対象事業に引き上げることとなり、法と条例の関係から適切かどうかという意見がある¹¹⁶。

法対象事業の範囲の検討に当たっては、行政全体の動きとして地方分権推進の流れがあり、法と条例が一体となって幅広い事業を対象にしていること等を踏まえると、慎重な対応も求められるが、近年、周辺の住民から健康被害のおそれや苦情が問題になっている風力発電などは、規制行政庁の一定の関与による実効性の確保の観点から対象事業化することが望ましいといえる。

¹¹⁶ 北村喜宣『自治体環境行政法(第5版)』163頁(第一法規・2009)

(ii) 法的関与要件

法2条2項2号に定めるものとして、法的関与要件がある。これは、国として環境影響評価の結果を事業の内容の決定に反映させる方途として、①法律による免許等を受けて事業が実施される場合の当該免許、②国の補助金等を受けて事業がおこなわれる場合の当該補助金等の交付決定、③特殊法人によって事業がおこなわれる場合の当該法人に対する国の監督、④国が自ら実施する場合、などの4つに係る事業を対象事業としている。この規定順は、環境影響評価の結果の反映の方途の他律性の強度によるものである。該当する国の許認可を対象事業の要件から外し、環境負荷の大小で対象事業を決めるべきという対象範囲の拡大の必要性に関する意見があるが、法的関与要件は、環境保全上の配慮の確保について一定の強制力を担保する仕組みとなっており、それは、環境影響評価法の制度の根幹であり、一定の妥当性がある。これもまた、規制行政庁の一定の関与による実効性の確保の観点から必要なものである。なお、国の法的関与要件のない事業は条例において対象とされている場合が多い。

(iii) 補助金事業の交付金化への対応

法施行後の状況の変化として、地方の裁量を高めるために補助金を交付金化する取組が進められている¹¹⁷。法では、法的関与要件の一つとして「国の補助金等の交付の対象となる事業」が規定されているが、交付金は当該要件の範囲に含まれていない。そこで、地方の独自性の発揮を目的とする交付金事業を環境影響評価法の対象とすることは、地方分権との関係に留意が必要という意見があるが、法対象事業に係る事業種・規模相当に該当する場合であっても、交付金化した事業については現行法の規定では法対象事業とならないことから、規制行政庁の一定の関与による実効性の確保の観点から補助金事業の交付金化に伴う必要な措置を行うべきである¹¹⁸。

(iv) 将来的に実施が見込まれる事業種への対応

将来的に実施が見込まれる規模の大きな事業としては、放射性廃棄物処分場の建設事業が想定されている。また、二酸化炭素の回収・貯留(CCS)¹¹⁹については、国内での実証試験実施に向けた検討が開始されるなどの状況がみられる。これらについては、第2種事業として位置付ける必要がある。ただし、これらの事業は実証試験や技術開発の段階であるが、当面は、回収段階(CCS Ready)¹²⁰で留まるものと思われる。将来的には、評価手法に係る知見を踏まえて、貯留も対象にすべきである。また、将来的に実施が見込まれる事業種

¹¹⁷ 道整備、汚水処理施設整備、港整備の3分野において、国土交通省、農林水産省、環境省の所管する補助金を一本にして、内閣府の下に一括して予算計上するものであるが、事業に関する地方の自主性・裁量性を格段に高めるものである。①一本の交付金の下、地域再生計画に基づき、地方の裁量により自由な施設整備が可能となる。②計画の申請、予算要望等の手続きは、内閣府の下に窓口を一本化することにより大幅に簡素化される。③地方は、事業の進捗等に応じ、事業間での融通や年度間の事業量の変更を行うことが可能となる。

¹¹⁸ 環境影響評価制度総合研究会「環境影響評価制度総合研究会報告書」24頁[2009]

¹¹⁹ 経済産業省産業技術環境局二酸化炭素回収・貯留(CCS)研究会「CCS実証事業の安全な実施にあたって」[2009]では、環境アセスメントを実施する場合の留意事項について述べている。

¹²⁰ 具体例として、CCS回収までであるが、四国電力石炭火力発電所計画がある。

で現行法の対象になっていないものについては、事業者等の被規制主体の意思形成プロセスに環境配慮を組み込むという観点から、事業の特性や実施可能性、社会的要請等について知見を収集・分析した上で、個別に対応を検討していく必要がある¹²¹。

(v) 条例等による事業種への対応

法の定める13事業種以外に条例で対応する事業種がある。たとえば、農道、スポーツレクリエーション施設、風力発電所、畜産施設などである。

既に条例等による環境影響評価が実施されている事業種の中では、風力発電施設¹²²に関する環境影響評価の取扱いがあげられる。これについて、新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)がマニュアル¹²³で対応しているが、条例や要綱等に基づく環境影響評価の義務付けが地方公共団体で拡大している。都道府県・政令指定都市において、風力発電の環境影響評価や環境調査等に関する要綱、ガイドライン等を作成しているのは、都道府県では秋田県、静岡県、鳥取県、島根県の4団体、政令指定都市では浜松市の1団体である。環境影響評価等の実施状況に関するアンケート調査¹²⁴によると、風力発電施設¹²⁵のうち、条例以外による環境影響評価等の項目として、1万kW以上の風力発電施設40件については、すべての事例で騒音及び景観を項目として選定している。また、98%の事例で鳥類を項目として選定している。また、1万kW未満の風力発電施設については、全ての事例で騒音を項目として選定しており、他、94%の事例で鳥類を、89%の事例で景観を項目として選定している。環境影響評価等の手続をみると、条例以外の環境影響評価等では、1万kW以上の風力発電施設については、93%の事例で「住民説明会の開催」、「住民の意見聴取」を行っている。その一方で、1万kW未満の小規模の風力発電施設については、71%の案件で「住民説明会の開催」を実施しており、65%の案件で「住民の意見聴取」を行っている。

また、風力発電施設設置の環境影響評価については、法による取組みに比べて情報公開や客観性の確保が不十分であることから、事業者等の被規制主体の意思形成プロセスに環境配慮を組み込むという観点から、法の対象として検討するべきである¹²⁶。

(vi) その他の課題

法2条では、対象事業として、第一種事業種13業種に限定している。これは、①事業形態として環境影響が著しいかどうか、②国家的な問題か、地方制度に任せられる問題か、③社会的要請が高い問題か、④環境影響評価の実効性を確保できるかどうか、などを勘案

¹²¹ 前掲報告書 PP.24・25

¹²² 牛山泉/監修 日本自然エネルギー株式会社/編著 『風力発電マニュアル 2005』【エネルギーフォーラム・2005】

¹²³ NEDO「風力発電のための環境影響評価マニュアル(第2版)」[2006]

¹²⁴ 環境省「環境影響評価等の項目、手続等についてアンケート調査(2008年2月～3月)」稼働年月が2003年4月～2008年3月(平成15年度～平成19年度)の期間内であり、総出力が500kW以上の風力発電施設を設置する事業者を対象に、風力発電施設の設置に当たって実施している。

¹²⁵ NEDO「日本における風力発電設備・導入実績(2008年3月末現在)」

¹²⁶ 環境省「国立・国定公園内における風力発電施設設置のあり方に関する基本的考え方(平成16年2月)」の内容を受け、風力発電施設の新築、改築及び増築に関する許可の審査基準を新たに定めること等とする自然公園法施行規則(省令)の一部改正がなされている。また、環境省では、2010年10月から「風力発電施設に係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会」を設置して検討をしている。

して決定されてきた。これまで対象規模が小さな事業については、簡易アセスメントとして捉え、地方制度に委ねてきたというのが現状であり、簡易アセスメントの導入については、慎重な検討が必要であるとの意見が少なくない¹²⁷。ところで、米国における簡易アセスメント（EA）とは、あらゆる事業の実施前に10ページ程度の予備的な文書を作成するものである。米国の制度の枠組みについては、第5章でふれるが、わが国の法制度との違いが大きい。そのため、その制度の導入によって、法の法定要件の枠組みを見直す必要がある。また、第2種以下の規模要件のものについては、条例アセスに委ねているため、条例への配慮という観点が必要であろう。

2. スコーピング

(i) 論点

これについては、(a)方法書段階の説明の充実という観点と、(b)スコーピングに関する手続の強化の観点から議論がある。

(i) 方法書段階の説明の充実

法17条では説明会の開催は準備書段階のみの義務づけとなっているが、方法書の分量が多く内容も専門的であることや、公共事業におけるPI等の取組み¹²⁸の進展といった状況を踏まえ、方法書段階での説明会を義務化すべきである。なお、構想段階で住民等とのコミュニケーションといった所要の取組みを実施しているPI事業にまで一律に方法書段階での説明会を求める必要はないことから、構想段階における取組みと関連づけて検討すべきであろう¹²⁹。

(ii) スコーピングに関する手続の強化

方法書は、「対象事業に係る環境影響評価(調査・予測・評価)を行う方法」の案について、環境の保全上の見地からの意見を求めるために作成する図書である。方法書の作成から各主体の意見の聴取を経て環境影響評価の項目及び手法の選定に至るまでの一連の過程において、項目及び手法を絞り込むという意味でスコーピング¹³⁰とっており、現行法では、方法書手続前又は方法書手続と並行して事業実施予定地等の調査を行うことについて、特段の制限は設けられていない。方法書の作成に当たって一定の事前調査が必要な事案もあり、環境省のSEA導入ガイドライン¹³¹でも構想段階において必要があれば、現地調査を実施することが想定されていることから、必要に応じて現地調査を認めるべきである。

また、方法書は、あらかじめどのような項目が重要であるかを把握することにより、調査、予測、評価の手戻りを防止し、効率的なアセス評価を可能とする。しかし、その方法書の記載内容が不十分な場合、①方法書を差し戻す、②準備書案で対応する、の二つの対

¹²⁷ 前掲報告書 pp. 26-27

¹²⁸ 国土交通省「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15年]

¹²⁹ 前掲報告書 pp. 27-29

¹³⁰ 北村・前掲書 154頁(第一法規・2009)は、スコーピングによって「定食型アセスメント」から「オーダー・メイド型」になったと指摘する。

¹³¹ 環境省「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン(上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階)」[2007]

応がありうるが、方法書は熟度の低い段階で作成されることが想定されており、対策内容の決定に関する被規制主体の自主性の尊重という観点からは、①の対応は望ましくない¹³²。

3. 国の関与

これについては、(a)環境大臣の関与のない事業の取扱いと、(b)方法書段階での環境大臣の関与が論点になる。

(1) 論点

(i) 環境大臣の関与のない事業の取扱い

法の対象事業の中には、公有水面埋立事業のように、地方分権の推進等により事業自体に対する国の許認可がなくなったため、環境影響評価手続の中で国の関与がなくなったケースがみられる。地方公共団体に対するアンケート¹³³によると、このようなケースに関して環境大臣の関与が必要という意見がある。総合研究会の議論においても、国と地方公共団体の二重行政の回避といった地方分権の観点から許認可手続が見直されるのは当然のことであるが、広域的な環境保全等の観点から、手続において環境大臣が関与する機会を設ける必要があるとの多くの指摘があった¹³⁴。地方分権が進められている中で、都道府県の意思決定に対して国の関与を単純に拡大することは適切ではないが、公平性、透明性、信頼性及び手続きの適正の確保といった「法の支配」との親和性の観点から、広域的な環境保全を必要とする事業については、環境大臣が関与するあり方について検討する必要がある。

(ii) 方法書段階での環境大臣の関与

法 24 条は、環境大臣の関与は、評価書の段階としている。これまで、環境大臣の関与は、免許等を行う者に第三者審査として環境大臣が主体的に必要なに応じて意見を言うことで、当該事業に環境行政の立場を反映させるものとしていた。しかし、その時期が免許等を行う者が評価書に意見を述べる段階で述べることとしており、早期の段階のものではなかった。そこで、環境影響評価の初期段階から監視・関与するため、方法書・評価書と二段階で環境大臣意見を提出できるようにすべきである。この点について、環境影響評価の項目等の選定に当たって事業者が主務大臣に助言を求めることができるとする法 11 条 2 項の規定を受けて、この段階で環境大臣にも助言を求めることができるようにする工夫ができる¹³⁵。

(2) 国の関与の実態

公有水面埋立法では、国以外の者が行う事業については、知事等の免許に先立ち国土交通大臣が認可を行うこととされており、その際、50 ヘクタールを超える埋立及び環境保全上特別の配慮を要する埋立てについては、同法に基づく措置として環境大臣の意見が求められる仕組みとなっている。同法では国直轄の事業については、大正 11 年の内務省通知により、国が行う事業に対する知事の承認に当たって、国以外の者が行う事業と同様に国の

¹³² 前掲報告書 p.29

¹³³ 環境省「平成 19 年度環境影響評価制度に関するアンケート調査」

¹³⁴ 前掲報告書 p29-30,p.51

¹³⁵ 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』109 頁[ぎょうせい・1999]

認可を必要とする運用を実施しており、この際に環境庁長官（当時）の意見を求める運用がなされていた。しかし、地方分権法の施行を契機として、平成12年4月から上記の通知による措置が廃止されることになり、国が事業主体の埋立事業については、環境大臣の意見が求められなくなった。公有水面埋立法による公有水面の埋立て及び干拓の事業は、環境影響評価法に基づく手続を要する対象事業として規定されているが、公有水面埋立法の免許権者は知事又は港湾管理者の長であり、環境影響評価法上は、すべての事業について、評価書に関する環境大臣に対する意見照会が行われないのが実態である。そこで、公有水面埋立事業の大臣関与が議論となった事例¹³⁶では、環境大臣の関与の手続が必要ではないかという指摘¹³⁷がなされている。

4. 許認可への反映・事後調査・リブレース

(1) 許認可への反映

環境影響評価結果の許認可等への反映について指摘された事項は、許認可等を行うに当たっての「環境の保全についての適切な配慮」に係る審査基準を明確化すべきという指摘がある。しかし、最低限クリアすべき審査基準の明確化については、現行法ではベスト追求型の評価の視点を取り入れていることを踏まえれば、現行法の趣旨にそぐわないといえる。また、許認可等権者が許認可等に関する判断を下した場合に環境保全をどのように考慮したかについては、どのように配慮したかを公表することは環境影響評価手続の実効性の担保にも資すること等から、許認可等の際の環境保全への配慮と他の公益との比較考量の検討経緯について、事業の内容に応じ公表させる必要性について検討の余地がある。

(2) 事後調査

事後調査の統一的な制度化については、環境影響評価の結果を共有することは環境影響評価の質の担保や今後の環境影響評価技術の発展に有効であり、事前に実施した環境影響評価に関してその実際の結果を評価する視点は必要であって前向きに検討すべき課題である。今後行われる環境影響評価に対して知見を活用し、環境影響評価の質を担保するためには事後調査の結果は公表すべきであるが、複数の地方公共団体にまたがる事業の場合、事後調査について統一的な取扱いがなされないので、国の関与が必要となる。

また、環境影響評価の結果を許認可等に確実に反映させることとし、許認可の段階で手続が完結する現行法の仕組みの中、許認可等がなされた後の段階でどのような法的根拠によって事後調査を義務付けるかについては、以下のような考え方がある。

①許認可等を行う際に、予測の不確実性等を理由に事後調査の実施及び報告を許認可等の附款という形で義務づける。

②事後評価によって事前評価の問題を見出して、それを改善していく評価のサイクルの観点から、事後調査を許認可等の附款ではなく法で一律に義務づける。

¹³⁶ 沖縄県中城湾港泡瀬地区公有水面埋立事業(平成12年環境影響評価手続終了案件)は、上記の通知による措置が廃止された後の事業であるため、環境影響評価手続及び公有水面埋立法に基づく承認・免許の手続において、環境省の関与の機会は設けられていない。

¹³⁷ 衆議院環境委員会(平成21年3月17日)岡崎トミ子議員等

また、事後調査を導入するのであれば、事後調査の結果が事前の予測と大きく違っていた場合にどのような保全措置を講じるのかをあらかじめ明らかにしておく必要がある。

さらに、予測の不確実性について社会的な受容性があるのかという点については十分な議論が今後、必要であろう。

(3) リプレース等への対応

老朽化した施設をリプレースする場合等について、環境影響評価手続期間を短縮する必要があるのではないかということが議論になっている。火力発電のリプレースは温室効果ガスの削減にも資することから、このような事業に対する環境影響評価手続期間の短縮の可能性を引き続き検討していく必要があるが、その一方で、閣議決定要綱に基づく環境影響評価では保全目標クリア型の評価が基本となっていたが、環境影響評価法ではベスト追求型の評価の視点が入り入れられており、方法書手続におけるスコーピングを通じて効率的でメリハリのある環境影響評価を行うこととしている¹³⁸。そこで、リプレースのようなケースについても、手続の簡略化を行うことはベスト追求型の環境影響評価を進める観点からみると、必ずしも適当とはいえない。そこで問題となる所要期間の短縮については方法書手続の活用により対応すべきである。

第2節 戦略的環境影響評価をめぐる議論

SEA もしくは戦略アセスの制度的な捉え方については、1990年に公表された環境省の戦略的環境アセスメント総合研究会報告書が参考になる¹³⁹。そこでは、SEAの意義と目的について、SEAとは、政策(policy)・計画(plan)・プログラム(program)という事業に先立つ3つのPを対象とする環境アセスメントと定義し、環境に影響を与える施策の策定に当たって環境への配慮を意思決定に統合し、事業の実施段階での環境アセスメントの限界を補充するものと意義づけている。また、SEAの原則として、諸外国の制度の研究結果から、以下のように整理している。①計画等を決定するための既存の手続とSEAとの関係としては、環境面に焦点を絞り関係者を適切に位置づけた独立した手続であり、SEA結果の計画等策定者の意思決定(最終判断)への確実な反映等が求められていること。②評価の手続等に関する原則としては、評価の主体は計画等の策定者であるが、公衆や専門家、環境の保全に責任を有する機関(部局)の関与等が必要であること。③スコーピング及び評価に関する原則としては、立地を含めた複数案の比較評価、広域的な視点から環境改善効果も含めた評価およびスコーピングで目的や制約条件を明確化等が必要であること、などが明らかにされた。また、今後、SEA導入に当たっての留意点として、①対象とする計画等の内容やその立案プロセス等に即した弾力的な対応を図ること、②対象の抽象性からくる不誠実性を前提とした評価にならざるを得ないこと、③環境情報を提供する評価文書は分かりやすく記載すること、④事業の実施段階での環境アセスメントとの重複を回避する工夫が必要なこと、

¹³⁸ 環境影響評価法に基づく基本的事項(最終改正:平成17年3月30日環境省告示第26号)

¹³⁹ 環境省SEA総合研究会報告書(平成12年8月)

などが挙げられた。さらに、今後の方向としては、当然のことながら、まずできるところからの取組みが求められており、環境影響評価法（平成9年6月13日法律第81号）で導入されたスコーピング手続を活用しつつ、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における取組みの支援するため、各計画等の策定主体の参考となるガイドラインの整備を推進することとなった。

1. 最近の戦略的環境影響評価への取組み

(1) 国の動向

ここ数年の動きを時系列的に整理すると、以下のようになる。

まず、2006年の第3次環境基本計画¹⁴⁰において、「上位計画や政策の決定における環境配慮のための仕組みである戦略的環境アセスメントについては、近年、欧州各国や後進国においてその推進が図られ、わが国でも、環境影響評価法において港湾計画に係る環境影響評価が定められている。欧州連合等の加盟国や一部の地方公共団体において、上位計画が及ぼすおそれのある環境影響への配慮に関する、評価書等の作成や環境部局と関係機関との協議等が制度化されていること等から、それらの進展状況や実施例を参考にし、国や地方公共団体における取組の有効性、実効性の十分な検証を行いつつ、わが国における計画の特性や計画決定プロセス等の実態に即した戦略的環境アセスメントに関する共通的なガイドラインの作成を図る。これらの取組を踏まえ、欧州等諸外国における戦略的環境アセスメントに関する法令上の措置等も参考にしながら、上位計画の決定における戦略的環境アセスメントの制度化を進める。さらに、政策の決定における戦略的環境アセスメントに関する検討を進める。」と位置付けられた。

2007年4月にSEAの共通的な手続等を示す「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」（上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階）¹⁴¹が取りまとめられ、(a)ガイドラインの目的、(b)対象計画、(c)実施主体について、以下のよう整理された。なお、図4-1にガイドラインと公衆や地方自治体とのかかわりについて示した¹⁴²。

(i) ガイドラインの目的

このガイドラインは、事業に先立つ早い段階で、著しい環境影響を把握し、複数案の環境的側面の比較評価及び環境配慮事項の整理を行い、計画の検討に反映させることにより、事業の実施による重大な環境影響の回避又は低減を図るため、上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階のものについてのSEA（戦略的環境アセスメント）の共通的な手続、評価方法等を定めるものであり、これによりSEAの実施を促すことを目的とする。

(ii) 対象計画

このガイドラインの対象とする計画は、環境影響評価法に規定する第一種事業を中心と

¹⁴⁰ 平成18年4月7日閣議決定

¹⁴¹ 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報告書」（平成19年3月）

¹⁴² 各都道府県知事・政令指定都市市長あて環境省総合環境政策局長通達（平成19年4月5日環政評発第070405002号）

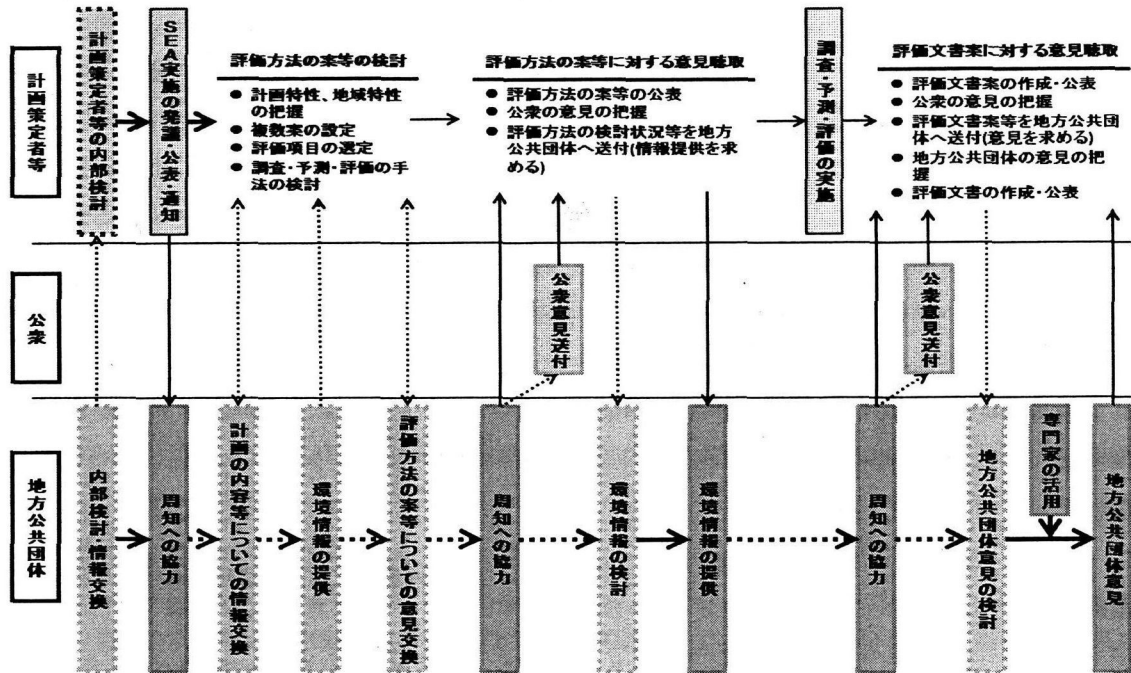
して、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業の実施に枠組みを与える計画（法定計画以外の任意の計画を含む。）のうち事業の位置・規模等の検討段階のもの（以下「対象計画」という。）を想定している。本ガイドラインに基づき SEA の導入を検討するに当たっては、対象計画の特性や事案の性質、地域の実情等を勘案しつつ、検討するものとする。

(iii) 実施主体

意思決定者の自主的環境配慮という環境アセスメントの原則及び環境配慮を意思決定に円滑に組み込むという目的に鑑みれば、SEA は、対象計画の検討経緯、設定可能な複数案、検討すべき配慮事項及びそれらを検討すべき適切な時期等について最も知見を有し、また各方面から必要な情報を適時に収集できる対象計画の策定者等（以下「計画策定者等」という。）が行うことが適当であるとする。

また、2008 年に国土交通省は、5 年経過を目途に見直しを行う内容の「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」¹⁴³を取りまとめている。さらに、2009 年、環境省は「最終処分場における戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」(案)¹⁴⁴を取りまとめている。

図 4-1 戦略的環境アセスメント導入ガイドライン（上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階） 出典：環境省資料に加筆修正



¹⁴³ 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）、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」（平成15年6月30日国土交通事務次官通知）。

¹⁴⁴ 環境省「一般廃棄物：最終処分場における戦略的環境アセスメント導入ガイドライン（案）」（平成21年3月）において、都道府県廃棄物処理計画、ごみ処理広域化計画、循環型社会形成推進地域計画、一般廃棄物処理基本計画、一般廃棄物処理実施計画を対象とした取組みが示されている。なお、環境省「廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方」（平成13年9月）参照。

(2) 地方におけるSEA制度の動向

地方公共団体における取組みとしては、現在、東京都・埼玉県・千葉県¹⁴⁵・広島市¹⁴⁶・京都市¹⁴⁷の5都県市においてSEA制度が導入されているが、その他の道府県及び政令市の約半数近くにおいてSEA制度が検討されている状況にある¹⁴⁸。

要綱としての取組みとしては、2002年4月1日に実施された埼玉県要綱があげられる¹⁴⁹。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計画策定者に送付するというものである。制度の目的は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある道路、鉄道、廃棄物処理施設などの計画等の案を作成する段階において、計画策定者が、社会経済面の効果や環境面の影響を予測評価した内容を県民等に開示し、情報交流をすることにより、幅広く環境配慮のあり方を検討するものとされている（なお、表3-3参照）。

このように、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。また、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¹⁵⁰。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。

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事業実施段階におけるアセスメントを一体一連とする計画段階アセスメント制度があげられる¹⁵¹。これは、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いて、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ている。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月の「豊洲新

¹⁴⁵ 千葉県「計画段階環境影響評価実施要綱」（平成20年4月）

¹⁴⁶ 広島市「広島市多元的環境アセスメント基本構想・持続可能な社会を目指して」（平成15年3月）、広島市環境局「廃棄物最終処分場整備計画の策定における多元的環境アセスメントガイドライン」（平成16年3月）、「広島市多元的環境アセスメント実施要綱」（平成16年4月）

¹⁴⁷ 京都市「京都市計画段階環境影響評価（戦略的環境アセスメント）要綱」（平成16年10月）

¹⁴⁸ 最近の環境省の調査によれば、条例又は要綱で導入済み、導入を検討中、関連する取り組みを実施している自治体は、62団体中それぞれ5団体、25団体、18団体である。拙稿「政策アセスメントと環境配慮制度」増刊ジュリスト66頁[1999]。

¹⁴⁹ 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）

¹⁵⁰ 埼玉県「戦略的環境影響評価技術指針」（平成14年6月27日環境防災部長決裁）

¹⁵¹ 東京都環境影響評価条例（昭和55年10月20日条例第96号、改正平成11年6月）

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」の 2 事例¹⁵²がある。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。後者の特例環境配慮書の場合には、図 4-2 に示すように、計画段階のアセスメント時に評価書案相当の内容を行なうことで、事業段階アセスメントの評価書案作成の免除を受けることができるというティアリング制度を導入したものである。ただし、東京都の条例では、事業者から提出された特例環境配慮書について、その後のどの段階の環境図書を免除するかを判定する手続き的な仕組みが用意されていない。そのため、評価書案の段階までの免除申請が提出された場合、条例で定める住民関与の手続きは特例環境配慮書の段階の一回に留まり、手厚く住民関与を定めた条例の仕組みが形骸化するおそれがある。この点は、運用上も含め、今後の検討課題として残されている。地方自治体の取組みについては、表 4-2 にとりまとめたので参照されたい。

上位計画等に対するSEA制度 その1

	埼玉県 (戦略的環境影響評価実施要綱) 平成14年4月1日実施	東京都 (環境影響評価条例) 平成15年1月1日実施	広島市 (多元的環境アセスメント実施要綱) 平成16年4月1日実施	京都市 (計画段階環境影響評価要綱) 平成16年10月1日実施
主旨・目的	環境配慮が目的	環境配慮が目的	環境配慮が目的	環境配慮が目的
対象計画	個別事業の構想・基本計画が対象	複数の事業等を総合した地域全体の開発計画及び個別事業の構想・基本計画が対象	個別事業の構想・基本計画が対象	上位計画及び個別事業の構想・基本計画が対象
SEA実施主体	対象計画等の策定主体	対象計画等の策定主体	対象計画等の策定主体	対象計画等の策定主体
対象計画等策定プロセスとの関係	環境配慮が計画等の意思決定プロセスと独立した手続き	環境配慮が計画等の意思決定プロセスと独立した手続き	環境配慮が計画等の意思決定プロセスと独立した手続き	環境配慮が計画等の意思決定プロセスと独立した手続き
環境面の評価文書作成	環境面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成	環境面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成	環境面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成	環境面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成
環境面の評価項目の選定(スコーピング)	環境面及び社会・経済面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成	環境面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成	環境面及び社会・経済面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成	環境面からの評価結果を取りまとめた評価文書を作成
複数案の比較評価	対象計画等の立案段階で検討している複数案について相対的に評価	対象計画を策定しようとするとき複数の対象計画の案を策定し環境配慮書を作成	複数案について比較検討	複数案について比較検討

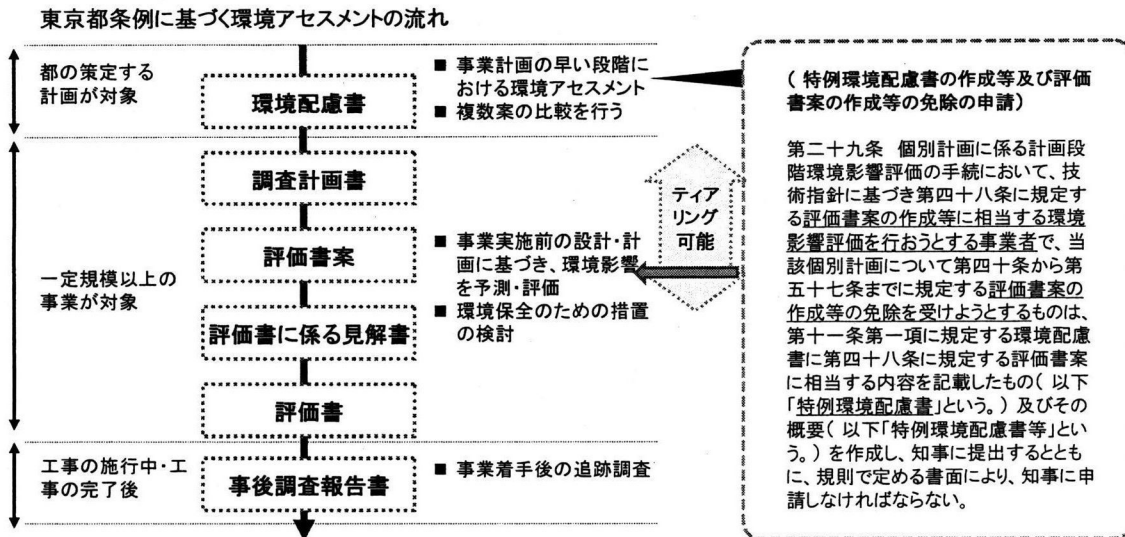
¹⁵² なお、現在手続中の案件として、「(仮称) 東京港臨港道路南北線建設計画」があり、これは、東京都が計画する臨港道路(延長・区間: 約 2.5 km~約 4.2 km、車線数・道路規格: 往復 4 車線)である。東京都: (仮称) 東京港臨港道路南北線建設計画環境配慮書参照。

上位計画等に対するSEA制度 その2

	埼玉県	東京都	広島市	京都市
累積的・複合的影響の評価	(規定なし)	その実施が複合的かつ累積的に環境に著しい影響を及ぼすおそれのある開発計画として「広域複合開発計画」を対象	(規定なし)	(規定なし)
公衆・専門家の関与	意見書の提出、公聴会の開催(公衆) 知事の求めにより戦略的環境影響評価技術委員会を設置(専門家)	意見書の提出、説明会、意見を聴く会の開催(公衆) 知事の付属機関として東京都環境影響評価審議会を設置(専門家)	意見書の提出、説明会・公聴会の開催(公衆) 専門家で構成する環境影響評価審査会を設置(専門家)	意見書の提出、説明会の開催(公衆) 専門家で構成する環境影響評価審査会を設置(専門家)
環境部局の関与	関与する	関与する	関与する	関与する
具体例	<ul style="list-style-type: none"> 地下鉄7号線延伸計画(浦和美園～岩槻)(鉄道の建設) 所沢市北秋津地区土地区画整理事業(基本構想)(土地区画整理事業) 彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想(廃棄物処理施設の設置・工業団地の造成) 	<ul style="list-style-type: none"> 豊洲新市場建設計画(卸売市場の設置・自動車駐車場の設置) 国分寺都市計画道路3-3-8号府中所沢線建設事業(道路の新設) 		<ul style="list-style-type: none"> プラスチック製容器包装中間処理施設整備計画(ごみ処理施設)(第二種計画) 伏見区総合庁舎整備事業計画(建築物の新築)(第二種計画) 下京消防署新築整備事業計画(建築物の新築)(第二種計画) 京都市立病院再整備基本計画(建築物の新築(増設))(第二種計画)

表 4-2 上位計画に関する地方自治体の SEA 制度その 1 及びその 2

図 4-2 東京都の制度とティアリング



(3) 改正法案にみる SEA の位置づけ

2000年の総合研究会報告書でのSEAの設計イメージは、上位計画段階における事業段階アセスと同様の手続きを導入するというプロトタイプ型のものであった。図4-3参照。しかし、2007年のSEAガイドラインでは、いわば、現行の事業実施段階の手続きを少し前

倒しし、位置・規模の検討段階において複数案を検討する、現行 EIA 拡張型とでもいえる設計イメージになっている。今回のアセス法の改正案もそれを踏襲しているといえる。

図 4-3 SEA の設計イメージ 出典:環境省資料に加筆修正

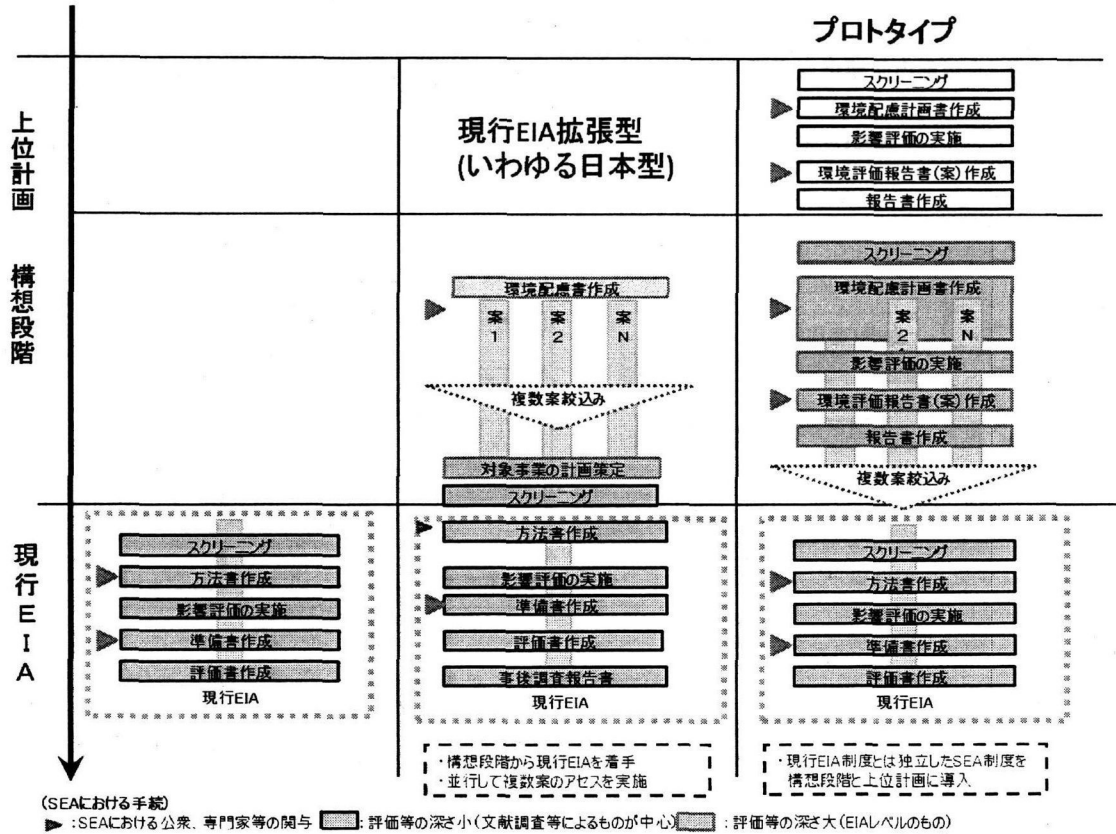


図 4-4 と図 4-5 に示す改正アセス法案の SEA フロー及び計画段階配慮事項の検討手続きにみるように、計画段階配慮事項の検討手続きを新たに導入し、第一種事業を実施しようとする者は、事業計画の立案段階の実施区域等の決定を行う段階でこの手続きを実施している（改正法案第 3 条の 2）。

すなわち、改正法案第 3 条の 2 は、「第一種事業を実施しようとする者は、第一種事業に係る計画の立案の段階において、当該事業が実施されるべき区域その他の事業の種類ごとに主務省令で定める事項を決定するに当たっては、事業の種類ごとに環境大臣と協議して定める主務省令で定めるところにより、一又は二以上の当該事業の実施が想定されるべき区域(以下「事業実施想定地域」という。)における環境の保全のために配慮すべき事項(以下「計画段階配慮事項」という。)についての検討を行わなければならない。」と規定する。

これにより、第一種事業実施者は、計画段階配慮事項の検討を行った計画段階環境配慮書を作成し、これを公表して、住民や知事の意見を聴取し、また、主務大臣及び環境大臣に配慮書を送付し、付された意見に配慮して、対象事業にかかる区域等を決定し、事業実施段階での方法書以降の手続きに反映させるというものである。

図 4-4 改正アセス法の SEA フロー 出典:環境省資料

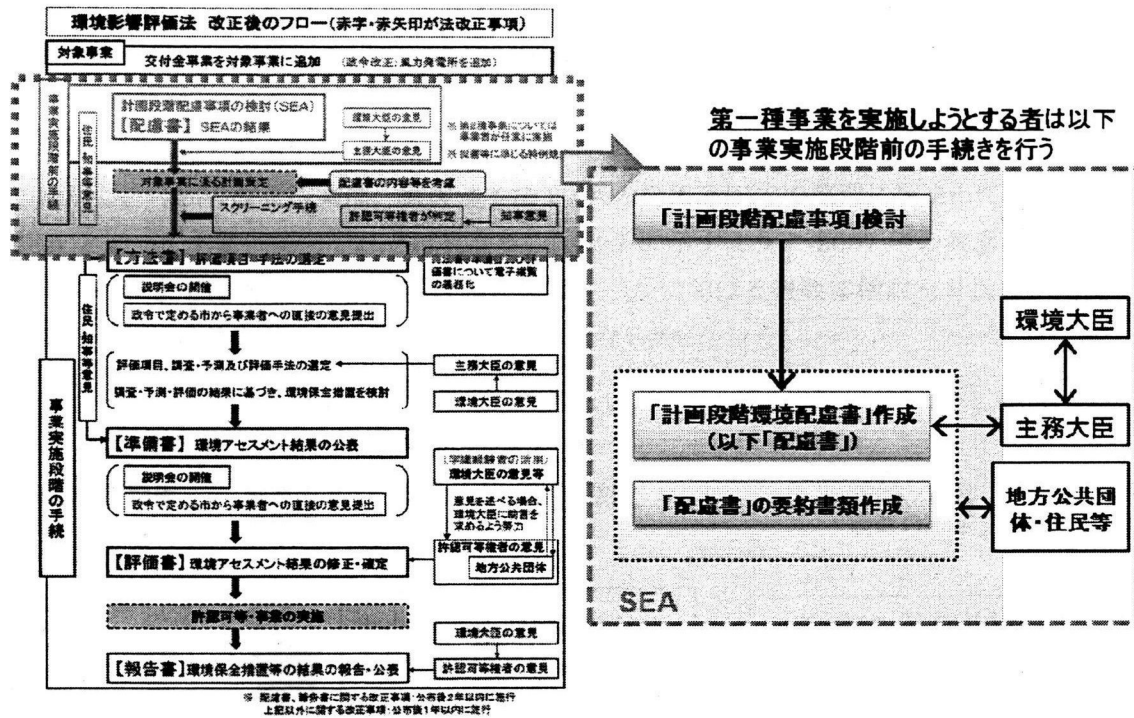
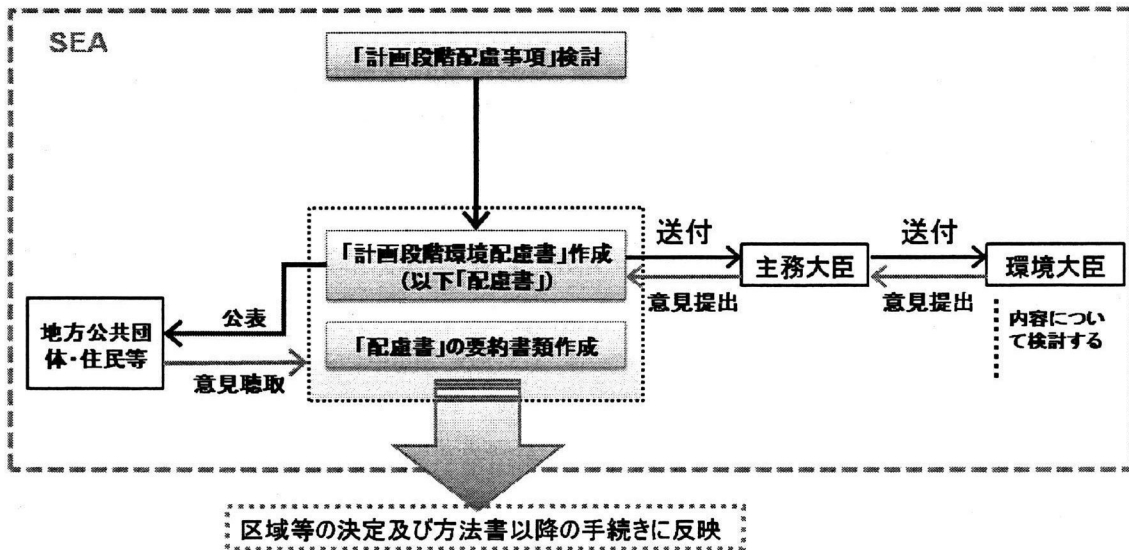


図 4-5 計画段階配慮事項の検討手続き 出典:環境省資料

第一種事業を実施しようとする者は以下の事業実施段階前の手続を行う



2. わが国で検討されている戦略的環境アセスメントの位置づけ

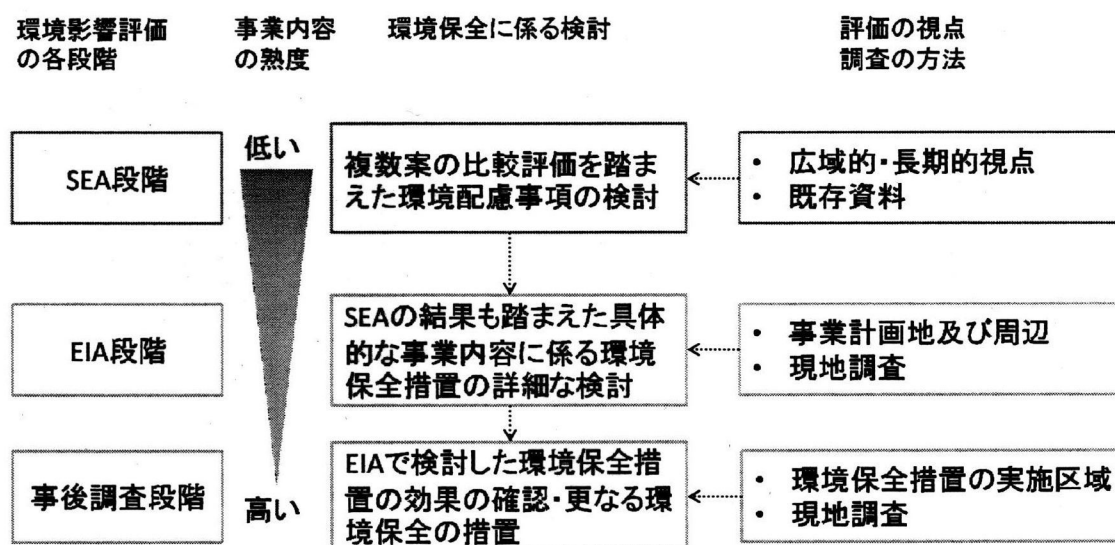
わが国における SEA の位置づけは、図 4-5 に示すように個別の事業実施に先立つ「戦略

的な意思決定段階」、すなわち個別の事業の計画・実施に枠組みを与えることになる計画を対象とする環境アセスメントとされている。

それは、図 4-6 にみるように、SEA 段階は、EIA 段階や事後調査段階に比べて、事業内容の熟度が低く、環境保全にかかる検討は、複数案の比較評価を踏まえた環境配慮事項を検討する段階にあり、評価の視点や調査の方法については、広域的・長期的視点で既存の資料調査によるものと位置づけられるものである。

しかし、今回の改正法案は、環境基本法 20 条の枠組み¹⁵³での整理に留まっているため、SEA といっても諸外国のそれとは異なり、図 4-7 に示すように 2007 年の共通ガイドラインのレベルまでは到達せず、事業段階の早期レベルにおける複数案検討を目指した制度であると位置づける方が正鵠を得ているかもしれない¹⁵⁴。

図 4-6 環境影響評価の各段階における検討



3. わが国における SEA の将来的課題

現在、検討されている改正法案における SEA は、先に述べたように環境基本法第 20 条の枠組みの中で、検討されているものであり、事業実施区域等の決定段階のものである(第 1 フェーズと第 2 フェーズの中間にあたる)。

そこで、今後、環境基本法第 19 条に基づく、計画策定段階の上位段階における環境配慮の仕組みを導入するためには、地方自治体の計画段階アセスの実績も踏まえながら、各種計画策定システムの研究が不可欠である。それによって、計画策定システムを統一化ないし規律化していくことが、計画ごとに SEA 制度をあてはめるべき段階や組み込み段階を明

¹⁵³ 発電所に関しては、2007 年戦略的アセスメント共通ガイドラインでは対象から外れているが、今回の改正法案は対象を第一種事業の 13 業種としているため、発電所の新增設はすべて対象になる。

¹⁵⁴ この図の社会環境配慮アセスメントについては、「JICA 社会環境配慮ガイドライン」(2010)を参照されたい。

確化できることになると思われる。

また、諸外国の SEA 制度に見られる環境配慮の側面のみならず、社会・経済的側面を踏まえた持続可能性を向上させるための仕組み(第3フェーズ)を導入するためには、今後の取り組みによる蓄積を踏まえ、環境基本法の環境配慮の射程の見直しを法改正も視座に入れて検討し、評価軸についても環境面・社会面・経済面を統合した評価軸へと再構築を図る必要がある。

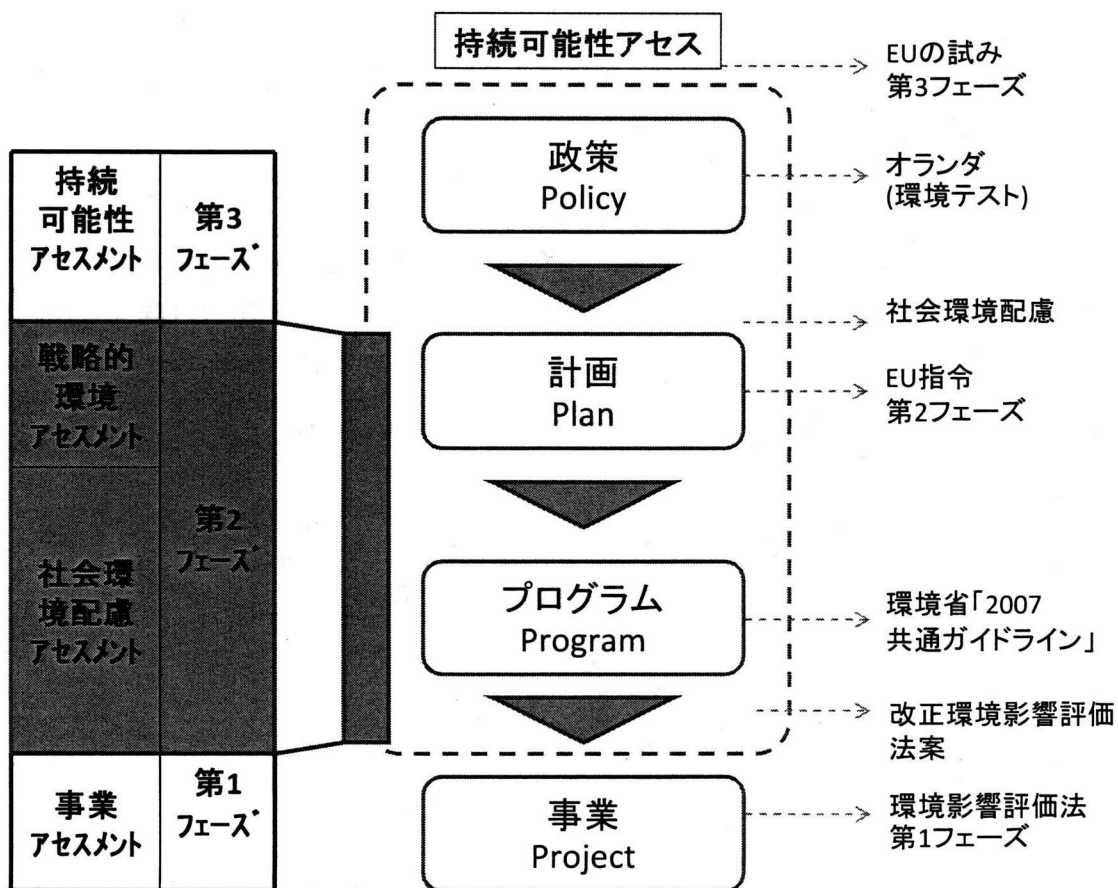


図 4-7 SEA の制度的枠組みの方向性

第5章 諸外国における環境アセスメント制度

第1節 米国の環境アセスメント制度の運用と実態

1. NEPAによるアセスメント制度

(1) NEPA 制定の背景

米国国家環境政策法 (The National Environmental Policy of Act of 1969, 以下「NEPA」という。) は、環境保護をもっと積極的にすすめるべきだという世論の強い要請に応えるために、1970年1月1日、当時のニクソン政権において制定された¹⁵⁵。NEPAの制定により、連邦行政機関は、環境保護に関する各種規制や政策を積極的に実施すべき義務を議会で正式に認められた。NEPAは、いわば、米国の環境行政の基本的憲章であり、国家の環境政策を確立し、連邦行政機関間に対し、総合的な環境保護に関する指針を示すものである¹⁵⁶。とりわけ、その第102条は、「人間環境に著しい影響を及ぼす連邦の行為については、その行為が及ぼす環境に対する影響について報告書を提出させる」と規定し、連邦の意思決定に際して、環境に対する配慮を徹底させる、いわゆる環境アセスメント制度(図5-1)を導入し、それに伴い、各州においても州法で制度を導入している。

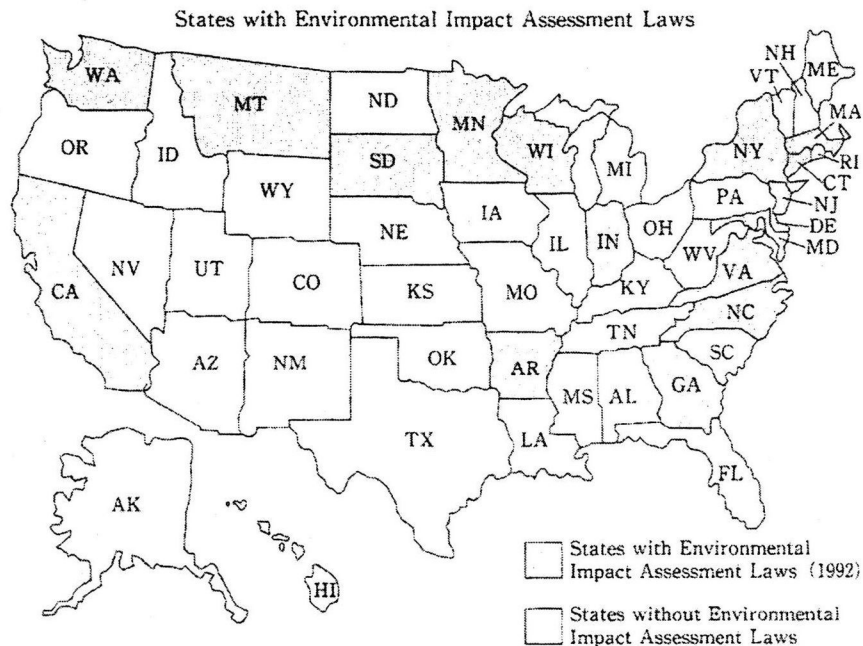


図5-1 アメリカにおける環境アセスメント制度

¹⁵⁵ National Environmental Policy Act of 1969, Pub.L.91-190.

¹⁵⁶ ロジャー・W・フィンドレー・稲田仁士訳『アメリカ環境法』27頁[木鐸社・1992]

(2) NEPA の目的

NEPA が掲げる目的は、以下に掲げる 4 つである¹⁵⁷。

- ・人間と環境の創造的で良好な関係を構築する国家政策を宣言すること
- ・環境に対する影響を防ぎ健康や福祉の増進を促進すること
- ・国家にとって重要な生態系や資源への理解を深めること
- ・環境問題諮問委員会（Council on Environmental Quality : CEQ）を設置すること

これをうけ、6 つの国家の環境政策が以下のように定められている。

- ①将来の世代のために、良好な環境の受託者として、現世代の責任を果たすこと
- ②すべての国民に対して、安全で、健康的で、生産的で、そして美しく文化的な環境を保証すること
- ③環境破壊や人体への悪影響等を回避し、幅広い環境の有効利用を図ること
- ④歴史的、文化的な国家遺産を保全し、可能なかぎり、個人の選択の多様性を支える環境を保持すること
- ⑤高い生活水準や生活の快適性を享受するための資源の利用との均衡を達成すること
- ⑥再生可能な資源の質を高め、最大限の資源のリサイクルの達成を図ること

このように NEPA は、他の環境関連の法律と異なり、すべての環境要素を包括して保全することを求めている。特に、連邦政府の意思決定に際して、環境保全に有機的・学際的なアプローチをとることを要求している。

こうして、NEPA は、環境行政に新しい概念を導入し、米国の各州の環境行政にも大きな影響を与えた。ちなみに、1992 年当時、17 の州が環境アセスメント制度を有していた。

これらの制度の細部については、各州の地域特性によって多種多様であるが、NEPA の基本的な理念はそれぞれの制度のなかに生かされているといえる。

その基本理念は、以下の 7 点に要約することができる。

- ①政府の行為を実施する前に、その環境上の影響を明らかにすること
- ②行為を様々な角度から評価すること
- ③意思決定に際しては、鍵となる点に着目すること
- ④すべての代替案を考慮すること
- ⑤環境への影響を避けるための方策を取り入れること
- ⑥公衆参加を促進すること
- ⑦政府内部での調整を積極的にはかること

この基本的理念を各制度に取り入れることによって、意思決定の際に、環境に適切に配慮することが必要不可欠な社会的合意事項として認識されている。

米国では、環境保全上からみて、より厳しい制度を採用することとし、連邦行政機関と自治体の担当部局が協力して、そのどちらの制度をも満足させる環境影響評価書等を作成するようである。また、制度上も可能な限り、双方のすべての要素を取り込んでいるよう

¹⁵⁷ ロジャー・W・フィンドレー前掲書 28 頁

である¹⁵⁸。

(3) NEPA の手続きの概略

NEPA に基づく環境影響評価書(Environmental Impact Statement: EIS)作成手続きは、大別すると、(i) 適用除外行為の判定、(ii) 環境調査、(iii) 環境影響評価の 3 つの段階の手続きに分けられる¹⁵⁹。以下、図 5-2 にその手続きフローを示す。

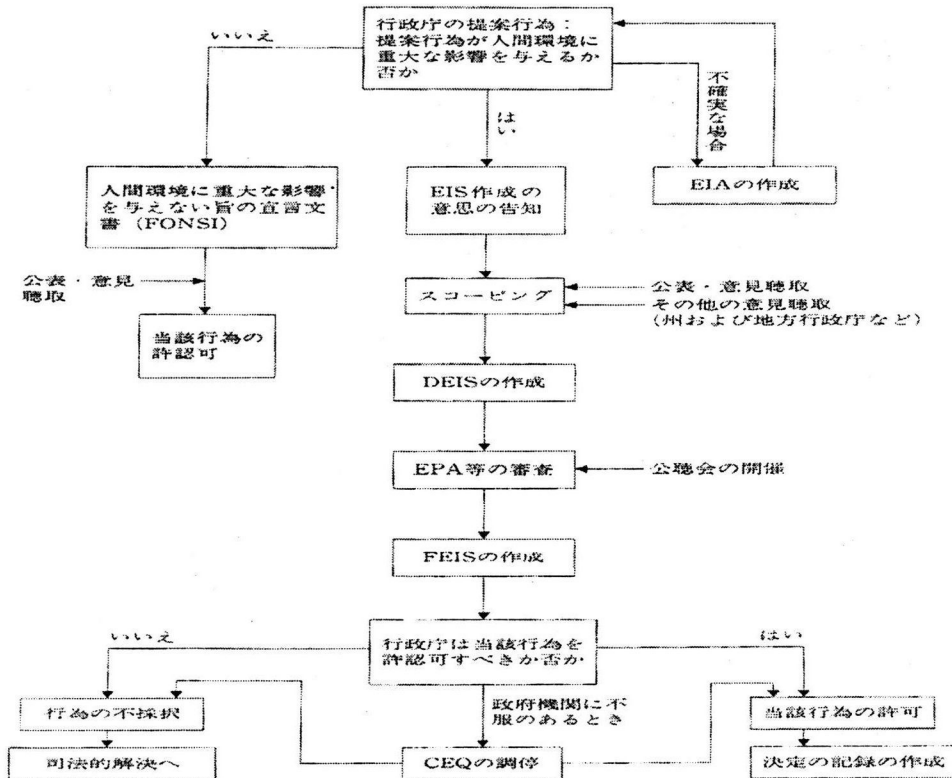


図 5-2 EIS の手続きフロー 出典: Legore¹⁶⁰ 1984

1) 適用除外行為の判定 (Categorical Exclusion : CA)

NEPA 第 102 条によれば、人間環境に著しい影響を及ぼすおそれのある法案または連邦の主要な行為の提案に対して NEPA の規定が適用される。その判断基準は以下の通りである。

第 1 は、当該行為が連邦の適切な提案行為であるかどうかである。

NEPA は、法案や連邦の主要な行為が、「提案」となって初めて適用される。一般に、この提案行為とは、その計画プロセスのなかであって、単なるアイデアではなく、その行

¹⁵⁸ LK Caldwell, 'Implementing NEPA: A Non-Technical Political Task' R Clark and L W Canter(eds), p.22, Environmental Policy and NEPA : Past, Present, and Future, pp.35-37, 1997.

¹⁵⁹ CEQ は、1978 年に国家環境政策法施行規則、1981 年に質疑応答集及びスコーピングガイダンスを作成し、NEPA 施行規則ガイダンスを 1983 年に発行し、NEPA の円滑な運用を推進してきた。

¹⁶⁰ Legore, S(1984) Experience with environmental impact assessment in the USA. In planning and ecology, R.D.Roberts & T.M/Roberts(eds), pp103-112.

為の目標を明確に設定した行為またはその目標に向けていくつかの代替案の検討を始めた行為と解されている。

第2は、その行為が連邦の主要な行為であるかどうかである。連邦の行為の中には、連邦政府が直接行う行為等だけではなく、連邦政府からの出資をうけた行為や連邦政府の許可を要する行為も含まれる。したがって、州政府や地方自治体の行為、また民間の行為もNEPAの適用を受ける可能性がある。

第3は、その行為が、人間環境に著しい影響を及ぼすかどうかである。連邦行政機関は、環境に著しい影響を与えない行為として適用除外行為を定めている。

例えば、連邦道路局 (Federal Highway Administration : FHWA)では、以下の行為の適用を除外する原則を設けている¹⁶¹。

- ①土地利用等に大規模な改変を伴わない行為
- ②大規模な土地収用を伴わない行為
- ③自然環境や文化的遺産等に影響を与えない行為
- ④大気や水質に影響を及ぼさない行為
- ⑤交通体系に影響を及ぼさない行為
- ⑥その他単独的においても複合的においても環境に著しい影響を与えない行為

この原則をもとに、FHWAでは、歩道の整備や防音壁の設置など20の適用除外行為を定めている。しかし、適用除外行為に該当する行為であってもその周辺の特異な事情等により、NEPAが適用される場合もある。また、「機能的にNEPAと同様の効果をもたらす行為」についても、NEPAの適用は免除される。これは判例上確立された理論¹⁶²で、大気清浄法や水質汚濁防止法等に基づく環境基準の設定やプログラムの作成過程では、連邦環境庁 (US Environmental Protection Agency: EPA)は、NEPAとほとんど同様の手続きを取っていることから、このようなEPAの行為をNEPAの適用から除外している。なお、現在では、環境問題の複雑化等を考慮し、EPAは、NEPAの手続きに準じて非公式のEISを作成することにより、環境基準の設定や環境保全計画などがより実効性をもつためへの努力がなされている。

NEPAは、原則的には、連邦政府の国外での行為には、適用されないが、1979年の大統領行政命令では、南氷洋などその管轄がどの国にも属さない地域における連邦の行為については、NEPAを適用することとした¹⁶³。また、その他の地域での連邦の行為についても、他の国々と協力した上で、NEPAを適用するか、若しくはNEPAに準ずる手続きを行うこととしている。1991年には、合衆国政府は、EC諸国との間で国際的に環境に著しい影響を与える行為については、両方で適切な行動をとることを取り決めている。このほか、法

¹⁶¹ National Report of the United States Strategic, Planning and Environmental Impact Assessment, Scientific Expert Group, E1, Environmental Impact Assessment of Roads.

¹⁶² Flint Ridge Development Co. v. Scenic Rivers Association of Oklahoma, 426 U.S. 776 (1976)

¹⁶³ なお、国際条約の調印及び議会への条約批准の要請には、NEPAは不要である。

律で適用を除外されている行為や非常事態における行為は、原則として、NEPA の適用を受けない。

2) 環境調査 (Environmental Assessment :EA)

提案行為が、適用除外行為に該当せず、また、環境に著しい影響を及ぼすか否かが明らかではない場合には、連邦機関がEAを作成する。そして、その調査結果により、その行為が人間環境に著しい影響を与えるかどうかを審査し、環境影響評価書 (Environmental Impact Statement: EIS)を作成するかどうかを判断する。しかし、実際には、EAの後で、人間環境に著しい影響があるとしてEISを作成する事例は稀であることから、EAは、人間環境に対して著しい影響がないことを明かし、EISの手続を回避するために作成されるとの批判もみられる¹⁶⁴。

CEQ が 1993 年に行ったアンケート調査によると¹⁶⁵、毎年 50,000 件前後のEAが作成され、連邦行政機関の約 20%は、年間 101 件から 1,000 件のEAを作成している。特に、住宅都市開発省 (DEPARTMENT of Housing and Urban Development)は約 8,500 件、森林局 (the Forest Service)は約 12,500 件、土地利用局(Bureau of Land Management)は約 10,000 件、陸軍工兵隊 (The Army Corps and Engineers)は、約 7,800 件ものEAを毎年作成している。

EAの結果から、人間環境に著しい影響が認められるとしてEISを作成したとする割合については、連邦行政機関の約 7 割がゼロまたは 1%未満と回答している。一方、EAの結果によって行為を変更したか、という質問に対しては、ほとんどすべての機関がEAの作成過程で影響緩和措置の追加など、なんらかの変更を行ったと回答している。これらのことから、EAの手続きは環境影響の著しさの程度を判断するために行われるのではなく、計画立案過程の一環として、EAを実施しているとみることができる。

連邦行政機関が、EISではなく、EAを作成する理由の一つに、EAに関して、CEQが、その公表制度や公衆参加を詳細に規定していない点を挙げることができる。連邦行政機関は、独自にこの公表制度を定めるが、先のアンケート調査結果によれば、公衆参加の手続きを定めているのは、約 6 割の機関にとどまっている。また、その手続きもEAのすべてについて一律に行われるわけではなく、行為の重要度によって参加の手続きも異なるとの結果が出ていることは注目したいところである。

つぎに、EAの中で人間環境に著しい影響を与えるかどうかの判断基準は、"context & Intensity"である。

Context とは、いわば、行為の背景であり、行為の環境影響の程度は、その地域や社会の特殊性に応じて判断される。

Intensity とは、行為が及ぼす環境影響の程度である。この影響の程度とは、単に行為が

¹⁶⁴ Jane Holder(eds) Taking Stock of Environmental Assessment, Law, Policy and Practice,p48(2007). Bear,D(1990), EIA in the USA after twenty years of NEPA, EIA newsletter 4, EIA Centre.

¹⁶⁵ CEQ 25th Anniversary Report · Annual Report of the Council on Environmental Quality (1993) · Report · Considering Cumulative Effects Under NEPA.

環境に及ぼす影響だけではなく、以下に示すような行為から派生する様々な影響が含まれる。すなわち、行為の有益性、市民の健康及び安全性、地域の特殊性、住民反対運動の程度、不確実な環境影響、当該行為から派生する将来の事業からの影響、地域の複合影響、文化的、歴史的遺産、貴重な動植物への影響、その他の法規制への適合性、などである。

これらに対する影響の程度と地域の特殊性等を考慮して、人間環境に影響を与えるかどうかを判断する。

E Aにより、当該行為が人間環境に影響を与えないと主務官庁が判断(Findings No Significant Impact : FONSI)して、EIS を作成しないときは、その理由を公表し、最低 30 日間縦覧に供しなければならない。前述した通り、ほとんどのE Aは人間環境に影響がないと結論づけられているが、人間環境に影響があると結論づけたとしても、適切な影響緩和措置を講ずることによって、その影響の程度が著しいレベルには達しないとして、EIS を作成しない場合がある。これは、Mitigated FONSI と呼ばれている。

この Mitigated FONSI の判断にあたっては、次の 4 つの基準が守られなければならない。

- ①環境影響の調査結果を適切に行ったことが証明されること。
- ②影響緩和措置が環境影響を相当程度（著しくない程度）まで軽減することを示すこと。
- ③影響緩和措置が特定されていること。
- ④適正なE A手続を実施すること。

ところで、Mitigated FONSI についての社会的な評価は、その効果を認める説と認めないとする説に分かれる¹⁶⁶。

Mitigated FONSI の効果を認めるとする説は、「EIS では、その環境影響が軽減されるかどうかを言及する必要はないが、Mitigated FONSI は、環境影響が軽減できることを証明しなければならないので、環境上望ましい行為が実施される」というものである。

これに対して、Mitigated FONSI の効果を認めない説は、「Mitigated FONSI では、公衆参加が不十分である。また、影響緩和措置が実際に行われるかどうか明らかでないし、代替案の評価が行われない。さらに、計画の内容について裁判所が過度に介入する恐れがある」とする。

Mitigated FONSI に対しては、CEQ も当初は否定的であったが、現在では、多くの裁判所で認められるようになった¹⁶⁷。先の CEQ の調査によると、ほとんどの連邦行政機関のE Aの半数以上、なかには 80～95 パーセントのE Aが Mitigated FONSI であると結論づけている。この点については、連邦行政機関によると、E Aは計画立案段階の早期に行われるため、E Aの結果をもって提案行為に影響緩和措置を盛り込むことが可能であるためによるとしている。

一方、Mitigated FONSI をほとんど行わない行政機関では、影響緩和措置は計画立案段

¹⁶⁶ Note(1975)The Least Adverse Alternative Approach to Substantive Review Under NEPA,88 HARV L.REV.p735,pp736-742.

¹⁶⁷ Frederick R. Anderson(1973) NEPA in the courts-A Legal Analysis of the National Environmental Policy Act,p73.

階からすでに考慮されているので、EAの段階で環境に著しい影響があることは稀であり、ほとんどのEAはFONSIとなるとしている。

いずれにしても、ほとんどすべての機関にとって、EAの作成過程において影響緩和措置の追加など、なんらかの変更が生じていることを理解できる。かかる意味で、EAは、その本来の目的とは別に、計画立案過程における行為の環境影響を的確に評価し、環境影響の未然防止に役立っているという点で、有効な手段であると評価できる。

3) 環境影響評価書 (Environmental Impact Assessment :EIS)

連邦の行為が、人間環境に著しい影響を与えると認められる場合、または、EAの結果により、人間に著しい影響があると認められる場合は、連邦政府は、EISを作成しなければならない。1979年以來、EISの数は、減少傾向にあるといえるが、近年、徐々ではあるが増加傾向にあり、1992年には、385件の環境影響評価書案と128件の環境影響評価書が作成されている¹⁶⁸。

EISは、連邦政府が、環境に著しい影響を与える行為の計画立案段階で作成される。また、許認可権者等の意思形成に影響を及ぼす程度に早い段階に作成されなければならない、すでに行われた意思決定を追認するためのものではないことに注意する必要がある。

以下、EIS手続の段階を一瞥する。

(i) EIS作成の公表 (Notice of Intent)

EISを作成する連邦行政機関(提案行為の主務官庁)が決定された後に、当該主務官庁は、出来るだけ早期に、EISを作成する旨を公表しなければならない。

(ii) スコーピング

スコーピング作業は、EISにおいて調査・検討されるべき事項の範囲を決めるための手続きである。スコーピングは、他の行政機関や住民から、EISにおいて検討されるべき項目(EISで検討される行為の種類、代替案、環境影響の種類)についての意見を把握するために行われる¹⁶⁹。

(iii) 環境影響評価書案 (Draft EIS : DEIS) の作成

スコーピングで検討された事項を中心に、提案行為の主務官庁はDEISを作成する。

(iv) DEISの内容

DEISに盛り込まれる事項は、以下の通りである¹⁷⁰。

- DEISの概要
- 事業の目標
- 代替案
- 行為に必要なすべての許認可

¹⁶⁸ 前掲高橋論文 205 頁によると、EIS の作成件数のピークは 1971 年の 1950 件とされている。2005 年現在では、これまで 25000 件のアセスの実績がある。John Glasson, Riki Therivel & Anderrew Chadwick(2005)Introduction to Environmental Impact Assessment(3rd),p28.

¹⁶⁹ 42U.S.C.A.55993(§ 1501.7).スコーピングは州の環境行政の経験から導入されたものである。

¹⁷⁰ CEQ Guidelines, § 1500.10(a)

- 環境に対する影響の予測及びその評価
- 影響緩和措置
- その他

(v) 代替案の検討

EISの核心(The heart of EIS)と言われるのが、代替案についての検討である。代替案の範囲は、行為の目的や必要性に応じて決められる(合理性の基準=rule of reason)。

したがって、EISを作成する運輸省の担当者の言葉を借りれば、この行為の目的と必要性の設定も代替案の検討以上に重要な要素であるということになる。このことを具体的な事例に即してみよう。1993年の5月に作成された「Route 9A改築事業」にかかるDEISでは、その事業の目的は、以下のように設定されている。

事業は、ニューヨークマンハッタン島の西側を走るRoute 9A(通称West Side Highway; 延長約8km)を拡幅することである¹⁷¹。事業の目的は、以下の通り。

(ア) 効率的で、安全な交通の確保

- 地域コミュニケーションの関係確保し、様々な交通政策に合致した円滑な交通の確保。
- 自動車や歩行者等の安全性の確保。
- 道路建設作業中の交通量の流れの確保。

(イ) 経済的な交通の確保

- 事業費の予算の範囲内での抑制。
- 公共施設や民間の施設に与える影響の最小化。
- 渋滞や事故の最小化。

(ウ) 事業効果の最大化と影響の最小化

- 環境への悪影響の抑制。
- 大気汚染の改善。
- 歩行者の利便性の最大化。
- 周辺他の道路計画への影響の最小化。

このような目的に合致するように、合理的な範囲内で代替案を設定するが、その中には、事業を行わない(NO-ACTION)という代替案も含めなければならない¹⁷²。この事案における代替案を以下に挙げてみよう。

- 公共交通に関する代替案・・・バス路線の追加など、他の交通手段の代替案である。この代替案は、円滑な交通量の確保等の事業目的には適合しないとされ、詳細な検討は行われていない。
- 交通システムに関する代替案・・・交通量削減のための政策、例えば、HOV Lane(搭乗者が複数ある乗用車専用レーン)の追加などの導入等である。ラッシュ時の交通量の削減には若干の効果を及ぼすものの、事業の目的を達成するものではない

¹⁷¹ "Final Environmental Impact Statement, Design Report and Section 4(f) Statement for Route 9A Reconstruction Project," U.S. Department of Transportation (1994)

¹⁷² 43 Fed.Reg.55994 § 1504.14(d)(1978)

として、詳細な検討は行われていない。

- 道路建設の代替案・・・これまでのソフト面での対策ではなく、実際に道路を改築するという代替案である。この中では、建設を行わないという代替案を含め、道路の構造の違う 5 つの代替案が検討されている。この 5 つの代替案は、建設にかかる費用等も含め、詳細に検討されている。その結果は、図表を用い、住民等が簡単にその影響や事業の効果を比較できるようになっている。ここで注目すべきは、建設を行わない代替案に対する評価であるが、それは事業の目的に合致していないだけでなく、環境上、大気汚染や交通対策などから、環境上望ましい代替案とはなっていない点である。

(vi) 予測評価項目

DEIS において、予測される項目は、大気汚染や水質汚濁といった影響の事象ごとに分類はされていない。CEQ 規則 では、環境に対する影響を以下のように分類している。

- 行為からの直接的な影響
- 行為からの間接的な影響
- 複合的な影響
- 他の計画との整合性
- その他
 - 回避不可能な環境影響
 - 短期的な環境への影響と長期的な行為の効果
 - 再生不可能の資源
 - エネルギー需要
 - 都市のクォリティー、歴史的文化的遺産
 - 事業にかかる費用
 - 経済的、社会的影響、など。

この影響のカテゴリの中から、行為が著しい影響を与えるものについて、スコーピング等を通じて、提案行為の主務官庁は予測評価項目を選定する。先の Route 9A 改築事業では、周辺の土地利用計画、人口や住宅事情等の社会的影響、雇用や地価の上昇等の経済的影響、文化的遺産、景観、交通量、歩行者等に対する影響、公共交通事情、大気汚染、騒音、水資源、沿岸地域管理に対する影響、上下水道等社会基盤に対する影響、汚染物質、自動車の燃料消費等エネルギーに関する影響、工事から派生する影響、事業の利便性などを予測・評価している。

(vii) 影響緩和措置(ミティゲーション)

予測される環境影響のそれぞれに対して、影響緩和措置が検討されている。連邦の行為をより環境保全上好ましいものにするために、DEIS の中で、すべての適切な影響緩和措置が記載される。CEQ 規則によると、影響緩和措置は、以下の 5 つのカテゴリに分類される。

- 行為の一部を不実施とすることによる影響の回避

- 行為の程度を制限することによる影響の最小化
- 影響を受けた環境を回復することによる影響の調整
- 行為を実施する際の環境保護による影響の縮小
- 失われる環境資源の新規創出や代替による影響の補償

以上のことが EIS の手続きを通して検討され、行為に修正がなされ、環境に対する悪影響を排除することが期待されている¹⁷³。しかし、実際には、しかるべき行政機関と協議を行い、より一層の調査や環境保全のための計画の準備、環境保全のための努力や環境影響の監視などといった影響緩和措置が取られることが多いようである。

先ほどの道路の事例では、騒音など比較的に影響緩和措置が実施しやすい影響については、遮音壁の設置や路面の改修などが影響緩和措置として検討されている。しかし、大気汚染に関しては、当該事業によって大気汚染は改善されるとし、影響緩和措置は必要ないと述べている。また、EPA の担当者によると、影響緩和措置の効果を監視する制度は、NEPA には規定されていないので、その実効性については疑念の余地があるとされている。

(viii) 公衆参加

提案行為の主務官庁は、DEIS 作成にあたって、住民をその手続きに参加させるためにできるかぎりの努力をしなければならない。具体的には、DEIS について、連邦の官報や州の公報、地元新聞等を利用し、DEIS についての概要等を公表し、意見を求め、公聴会などを行っている¹⁷⁴。特に、それまでのスコーピング等に参加した住民には、名簿を作成し、DEIS を送付しているが、DEIS が膨大な量になる場合には、その概要等を送付するなど、きめ細かな対応を行っている。また、公聴会は、特に利害の対立が激しい場合や住民や連邦の他の行政機関から要求があったときに開催されている¹⁷⁵。

(ix) DEIS の縦覧

提案行為の主務官庁は、DEIS を住民だけでなく、その行為に許認可権をもつ連邦行政機関や地方自治体の環境部局に送付し、DEIS に対する意見を求める。この意見提出の期間は、最低 45 日間とされ、延長は可能であり、その方法等は大統領行政命令により、各州ごとに定める。ほとんどの州では、各州の広報担当部局がその役割を果たしている。

(x) 最終環境影響評価書 (Final EIS:FEIS)の作成

DEIS を縦覧し、住民や関係機関からの意見を聴取した後、提案行為の主務官庁は FEIS を作成する。FEIS には、DEIS に寄せられた意見に対する回答を掲載する。FEIS を作成した後、DEIS の場合と同様に、住民や関係各機関に送付する。特に、DEIS に意見を提出した市民にも FEIS を送付する。そして、最低 30 日間の縦覧に付される。

(xi) 決定の記録の作成 (Record of Decision : ROD)

FEIS の縦覧終了後、提案行為の主務官庁は、以下の項目を記載した決定の記録を作成

¹⁷³ Canter,L.W(1996)Environmental impact assessment(2nd),London:McGraw-Hill.

¹⁷⁴ CEQ Guidelines,§1500.11(c)

¹⁷⁵ なお、行政手続法は、連邦政府の情報公開について一般規定を置いている(5U.S.C.A.§552)

する¹⁷⁶。

- 決定内容の説明
- 検討された代替案の説明
- 影響緩和措置についての説明
- 影響緩和措置の実施状況の調査

このRODの公表については、特に定めはないが、住民から要求があれば、閲覧は可能である。

(4) EPA の役割

EISの手続きにおいてEPAの主要な役割は、大別すると、EISの審査、EISのファイリング及び公表、EISを作成する連邦行政機関への協力、の3つである。なお、EPAは、NEPAの成立後の1970年に設立されたため、NEPAの条文上では、連邦環境庁の役割に関する言及がない。

(i) EISに対する審査

1970年に制定された大気清浄法の309条は、EPA長官にEISの審査権を付与し、NEPAの手続きの中でのEPAの役割を明確に位置付け、EPAが他の連邦機関の意思決定にも影響を及ぼしうることを明確にしている。EPA長官に付与されたこの権限は、OFA (Office of Federal Activities)に委譲され、その審査過程に評価システム (RATING SYSTEM) を導入している。これはEPAが提案行為の主務官庁に意見を述べる際の基準となっている。

このRATING SYSTEMは、連邦行為に関するものとDEISに関するものとの二つのカテゴリに分けられる。

一つは、連邦行為に対するEPAの評価に関するものであり、以下の4つに分類される。

①環境影響への問題なし (Lack of Objections : LO)

環境への著しい影響は認められず、提案行為の大幅な変更を必要とする影響緩和措置の必要性は認められない。

②環境影響に懸念あり (Environmental Concern : EC)

環境保全上、回避されるべき環境に対する影響が認められる。提案行為の変更を必要とする影響緩和措置等の適切な対応が求められる。

③環境保全上支障あり (Environmental Objection : EO)

環境保全上、環境基準に合致しないなど回避されるべき環境に対する著しい影響があると認められる。また、提案行為の変更を必要とする影響緩和措置等の導入や他の代替案の選択など適切な対応が求められる。

④環境保全上不適切 (Environmentally Unsatisfactory : EU)

環境基準に合致しないことが長期間にわたり、国家の環境政策と相反するなどEPAが容認できない環境へ著しい悪影響があると認められる。

二つめは、DEISに対するものである。これは、DEISに必要な環境情報が適切に記載さ

¹⁷⁶ 43 Fed.Reg.55994§1505.5(1978)

れているかどうかの評価であり、以下の3つの評価基準がある。

【レベル1】 適切 (Adequate)・・・提案行為やその他の代替案から派生する環境影響が適切に記載されており、新たに予測、評価等を行う必要は特にないと認められる。

【レベル2】 情報不足(Insufficient Information)・・・環境保全上回避すべき影響について十分な予測・評価を行っていない、もしくは他に環境保全上好ましいと認められる合理的な代替案が存在すると認められる。

【レベル3】 不適切(Inadequate)・・・環境に対する著しい影響に対する予測評価が行われておらず、また、他に環境保全上好ましいと認められる合理的な代替案が存在すると認められる。ここで指摘された事項については、公式に補足 DEIS を作成し、新たな予測・評価を行わなければならない。

これらの評価に基づき、EPA は、提案行為の主務官庁を指導するが、EU-3 やレベル 3 の評価を受けたものは、CEQ への不服申立ての対象となる。

制度開始以来、これまでに、24 件の DEIS について CEQ への不服申し立てが行われた。しかし、1989 年以降は、申し立てが行われた事例はなく、提案行為の主務官庁と CEQ や EPA との非公式の協議により、問題点が解決されているようである。

(ii) EIS に関する記録

1978 年に、CEQ は EIS の記録に関する業務を EPA に移管した。そのため、EPA が受理したすべての EIS についての公式記録とその公表が NEPA の手続きの中での EPA の主要な役割の一つとなっている。

(iii) 関係機関としての EPA の役割

EPA の第三の役割として、DEIS の作成時における提案行為の主務官庁に対する協力が挙げられる。EPA は、その所掌事項や大気汚染、水質汚濁等の科学的知見に基づいて、提案行為の主務官庁が DEIS を作成する際に適切な情報提供等の協力を行っている¹⁷⁷。

(5) CEQ の役割

CEQ は、NEPA の規定に基づき設立され、国家の環境政策の立案や連邦各機関の NEPA の実施を監視する役割を果たしている。NEPA によれば、大統領は 3 名の委員を指名するが、近年では、事務の効率化に伴い、一名のみを指名している。

NEPA は、CEQ に関する以下の 8 つの役割を規定している。

すなわち、

- ①環境白書の作成にあたって、大統領に助言を与えること、
- ②環境に関する情報を収集、分析すること、
- ③NEPA の定める環境政策に基づき、連邦各機関の活動を評価すること、
- ④環境問題に関する政策について大統領に助言を与えること、
- ⑤生態系や環境問題に関する調査研究を行うこと、
- ⑥自然環境についてその現況を報告すること、

¹⁷⁷ 米国大気清浄法(42U.S.C.A.7609(1978))及び水質清浄法では、EPA はコメントを義務付けられている。

- ⑦環境の現況について定期的に大統領に報告すること、
 - ⑧環境に関する政策や環境保護に関する立法について大統領に助言を与えること、
- である。

また、特に、NEPAに関する権限としては、以下の事柄が規定されている。

- ①NEPA の手続に関する規則を制定すること。
- ②どの機関が提案行為の主務官庁になるか明らかでない場合に、調整を行うこと。
- ③環境保全に関する施策について、連邦機関の間で争いがある場合に調整を行うこと。
- ④NEPA の運用について連邦政府の職員の研修を行うこと。

このように、CEQ には、米国の環境政策について多大の権限が与えられているにも関わらず、その影響力は政権の交代に伴って常に変動している¹⁷⁸。最も CEQ の影響力が強かったのは、カーター政権の時である。この 1976 年から 1980 年までは、CEQ の全盛期と呼ばれ、予算も毎年 35 億ドル近く獲得し、常勤の職員も 30 名近くいた。前述した 24 件の CEQ への回付の半数は、この時期に集中している。また、この時期は、NEPA そのものが、米国の環境保護政策を推進する上で最も重要視されていた時期でもある¹⁷⁹。しかし、レーガン政権に変わり、その役割は急速に衰退し、予算、人員とも約半数に削減された。その後、環境政策を重視するブッシュ政権になり、予算、人員とも 1980 年レベルまで回復するに至った。しかし、クリントン政権に変わり、財政再建のため、すべての大統領諮問委員会の見直しが行われ、CEQ の予算、人員は大幅に削減された。ただし、貧困層やマイノリティコミュニティへの配慮¹⁸⁰の観点から、いくつかの行政機関は、当該連邦行為について、人の健康や社会的、経済的影響について評価し、実行可能な範囲で環境影響緩和措置を講じるようになった。なお、1994 年の CEQ の予算は、およそ 37 万 5 千ドル、常勤の職員は 3 名までに削減されたことがある。

(6) 公衆関与

道路整備事業を例にとると、連邦政府が補助金交付という形で関与しているのは、州際（州間）高速道路（Interstate Highway）である。国立公園等の連邦政府所有地内の道路は、連邦政府が直轄で整備している。連邦州政府及び大都市圏計画機構（MPO）¹⁸¹が計画策定・事業実施主体となり、総合陸上交通円滑化法（ISTEA）¹⁸²の規定に基づき、「州長期交通

¹⁷⁸ Comment(1978)Reinvigorating the NEPA Process ;CEQ's Draft Compliance Regulations Stir Controversy,8 ELR 10045.

¹⁷⁹ Orloff,N(1980)The National Environmental Policy Act: cases and materials. Washington, DC:Bureau of National Affairs.

¹⁸⁰ White House (1994) Memorandum from President Clinton for all heads of all departments and agencies on an executive order on federal actions to address environmental injustice in minority populations and low income populations. Washington, DC.

¹⁸¹ 道路・鉄道、港湾、空港等すべての交通に関する計画を策定する組織。全米に約 340 存在し、当該都市圏が属している州・郡・その他自治体の代表等により理事会が構成されている。

¹⁸² 1991 年に成立した 6 年間の時限立法。連邦政府予算を決定するための前提となる授權法。1992～97 年の間の投資規模を 1553 億ドルと規定。その後、1998 年に 21 世紀に向けた交通最適化法（TEA-21、2178 億ドル）、2005 年に新 6 カ年法（SAFETEA-LU、2864 億ドル）が成立。

計画 (SLTP)¹⁸³「州交通改善プログラム (STIP)¹⁸⁴」を策定している。また、主要プロジェクトについては、課題の解決に資する代替案の立案と分析を行い、「主要投資調査 (MIS)」の実施が義務づけられている。連邦政府の交通省連邦道路庁がこれらの計画を審査・承認し、計画に位置づけられている州際高速道路に対して補助金を交付する。ISTEAには、州政府及び MPO の責務として「計画策定前に住民、コミュニティ、各種関係主体、他の公的機関などが、計画に対して適切にコメントできる機会を与えること」と規定されており、この規定に基づいて SLTP、STIP の策定、MIS の実施等の重要な意思決定を行う段階ごとに PI を実施している¹⁸⁵。ところで、アメリカにおいては、PI 的な取組は、事業実施段階では 1950 年代から、計画初期段階では 1970 年代から実質的には実施されてきたという経緯がある。事業認可の意思決定以降の異議申し立てについては、わが国と同様に、連邦裁判所が最終的な判断を行っている¹⁸⁶が、訴訟による事業着手の遅延を回避するため、「Assisted Negotiation」手法¹⁸⁷が導入されている。なお、土地利用計画に関する全国共通の行政体系は存在しない。いくつかの州を除いて地方自治体に土地利用計画の策定を義務づけていないため、土地利用に関する規制は市町村等の地方自治体が zoning (地区指定)で行っている。

2. 米国における政策型戦略的環境アセスメントの事例

米国が規則制定の際にアセスメントを行った事例を紹介する。それは、動植物健康検査局によるメキシコからの非製品木材の輸入に関する規則の提案¹⁸⁸に関する政策型 SEA である¹⁸⁹。

(i) 事案の概要

米国と国境を接するメキシコ国内の州から米国への非製品木材の輸入は、ほぼ何のチェックも行われずに実施されてきた。背景に、米国とメキシコは同じ樹木種を有するため、同様な害虫が生息しているという前提があった。ところが、農務省(USDA)の害虫リスク影響評価の結果、異なる害虫が米国に侵入する可能性が指摘されたため、動植物健康検査局 (APHIS) は、新たな防除処理を可能とする規則を作成することとなった。APHIS は、外来種の侵入を防止するため、商品を検査するとともに、化学的および非化学的防除手法を

¹⁸³ 道路を含むすべての交通機関の 20 年間の計画を 5 年毎に更新する。

¹⁸⁴ 3 年間の実施計画を 4 年毎に更新する。補助申請事業は本プログラムに位置づけられていなければならない。

¹⁸⁵ 縦覧の期間等 PI の詳細は、連邦政府規則 CFR450.212 に規定されている。

¹⁸⁶ Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc. v. United States Atomic Energy Com'n, 449 F.2d 1109 (D.C. Cir. 1971)。このカルバート・クリフス判決において、NEPA は厳格な遵守を要求しており、その判断には司法が積極的に関与することを明らかにしている。

¹⁸⁷ 「Mediation」「Facilitation」「Consensus building」「Partnering」といった手法がある。全米紛争解決協会、米国仲裁協会、州政府単位で整備されている紛争解決事務所等が公共紛争解決を支援している。

¹⁸⁸ Proposed Rule for the Importation of Unmanufactured Wood Articles from Mexico with Consideration for Cumulative Impact of Methyl Bromide Use.

¹⁸⁹ NEPA Task Force (2003) Modernizing NEPA Implementation Report to the Council on Environmental Quality. September 2003. Executive office of the President of the United States.

活用して防除を行う機関である。

APHIS の提案した規則の提案では、メチルブロマイドの使用が提案されており、それによる累積的な環境への影響の懸念が環境保護庁から指摘された。

(ii) EIS の作成

害虫を防ぐため化学物質（メチルブロマイド）の使用による累積的な影響と、その他の対策手法の採用によるオプションとの比較について、EIS が作成された。

(iii) 代替案の検討

APHIS の提案に加え、以下の 5 つの代替案が検討された。APHIS 提案は、メキシコからの輸入非製品木材（一部個人用途除く）に対する防除の規則の変更である。主な変更点は、メキシコ国境州への例外措置の排除にある。すなわち松、モミの産業用製材、鉄道枕木に対してメチルブロマイド消毒が活用される場合で、かつ 100%の樹皮処理が行われた場合に輸入が許可される。それに対する代替案は以下の 5 つである。

①現状維持案（ノーアクション案）

②非製品木材（一部個人用途除く）に対しメキシコ国境州への例外措置の排除：米国と国境を接しないメキシコ国内の州と同様な制度をメキシコ全土に適用。すなわち、国境を接する州には特別に害虫リスクが低いとみなした特例措置を排除する。（メチルブロマイドの使用は想定されていない。）

③松・モミ製材および鉄道枕木へのメチルブロマイドの使用の許可

④上記 APHIS 案、②及び③の組み合わせ：非製品木材に対するメキシコ国境州への例外措置の排除であるが、メチルブロマイド処理の鉄道枕木、松、モミ製材への適用とともに、松・モミへの熱処理および鉄道枕木への加圧処理も処置の方法として認められる。

⑤メキシコからの非製品木材の輸入制限

(iv) 影響評価

各複数案の各々について、環境の影響評価が行われた。

- ① 現状維持案：外来種の侵入による米国の森林への影響が残る。これにより、気候変動、生物多様性、オゾン層などの環境項目に影響を及ぼす恐れがある。
- ② 非製品木材に対しメキシコへの例外措置の排除：外来種の侵入の危険性が減少。木材の熱処理の増加に伴うエネルギー消費の増加が想定されるが、その影響は小さい。
- ③ 松・モミ製材及び鉄道枕木へのメチルブロマイドの使用の許可：メチルブロマイドの使用に伴う影響が懸念される。なお、メチルブロマイド使用の場合の累積的影響の分析は、独立の章としてとりあげられて記述されている。メチルブロマイドの使用により、オゾン層破壊が引き起こされる可能性があり、それにより、地表への紫外線量の増加、それに伴う農業、生態系、人間の健康などへの影響が懸念される。
- ④ 上記 APHIS 案、②と③の組み合わせ：前述②と③の両方の影響が懸念される。
- ⑤ メキシコからの非製品木材の輸入制限：貿易ルール上そもそも実施困難。

最終的には、案④が最適とされた。なお、メチルブロマイド以外の防疫手段が現状では

ないにもかかわらず、公衆の関心が更なる環境にやさしい防疫の代替手段の開発にあることから、連邦政府がその開発に対し協力することが必要であると述べられている¹⁹⁰。

(v) 公衆関与

DEIS に対して 14 のコメントが提出された。主なコメントとしては、国際貿易ルールの遵守との関係、米国・カナダ・メキシコで検討中の木材包装に関する国際規格との関係、複数案の分析内容、DEIS で選定した案に対する反対意見などに関するものであった。

3. 制度の比較考察—米国とわが国(東京都環境影響評価条例)

これまで、NEPA の制度をその運用面から概括したが、ここで、東京都の環境影響評価条例と比較することにより、それぞれの制度の特徴を明らかにする。

(1) 制度の目的

NEPA に基づく環境アセスメント制度の目的は、「意思形成の合理化」と言われる。すなわち、NEPA の制度は、それ自身により、環境を改善し、行為に許認可等の権限を持つものではない。NEPA の制度はあくまでも手続きであり、様々な角度から行為を評価し、その結果を基に意思決定権者が環境面から合理的な判断を下すことをその目的としているのである。したがって、意思決定権者は、住民意見等も考慮に入れながら、環境保全上最も好ましい案を選択することが期待されている。一方、たとえ環境に著しい影響があったとしても、その他に合理的な事情がある場合には事業者にとって好ましい案を選択することもありうる。

これに対し、東京都をはじめとするわが国の制度は、環境に著しい影響を及ぼす事業を実施する際に、事前にその影響を予測し、それを最小限に押さえることをその目的としている。したがって、環境影響評価書案が公表された段階では、すでに十分環境配慮が検討されているはずであり、手続きを通して、計画変更を行う可能性は少ない。この両者の目的の違いは、以下のように制度の各段階で重要な影響を及ぼす。

(2) 対象事業

NEPA の目的を、環境面からの合理的な意思形成とすれば、開発行為だけではなく、環境に影響を及ぼす政策行為等も含めたすべての連邦政府の行為に環境配慮を内生化することは当然である。

一方、東京都の制度においては、環境影響の事前評価をその目的とするため、直接には環境に影響を及ぼさない政策行為やマスタープラン等の行政の基本方針をその対象とすることは困難である。

(3) 実施時期

NEPA の手続において環境面から合理的な意思形成を達成するためには、その計画段階の

¹⁹⁰ この評価を主導した NEPA タスクフォースは、2002 年 4 月に、連邦政府職員など 13 名から構成されるタスクフォースとして設立されたものである。1997 年に CEQ が発表した「The National Environmental Policy Act: A Study of its Effectiveness After Twenty-five Years」の内容についての各連邦政府機関でのフォローアップ状況の把握、及び NEPA プロセスの更なる改良を活動目的としている。

早期から必要な環境情報を集める必要がある。また、スコーピング等により、関係省庁や住民から様々な環境情報を入手することは合理的な意思形成に資するとともに、事業者の負担の軽減という側面も有する。

一方で、環境影響の事前評価という観点からは、早い段階からの情報収集ということよりも、環境に与える影響をできるだけ正確に予測する方に重点が置かれる。その結果が環境基準等に合致するか否かが問題である。

(4) 公衆参加

地域の環境をよく知る住民の意見や関係省庁の意見を聴き、必要な情報を収集することは合理的に意思決定を行う上で重要な要素である。そのため、NEPA の運用上は、意見書の提出期間等は一応の定めがあるが、非公式に、住民意見を聴く機会を設けている例も少なくない。また、すべての住民からの意見が合理的な意思決定に寄与するとは限らないため、そうした場合にその住民意見を取り込まない理由を明らかにすることも NEPA の目的に沿った公衆参加であるといえる。なお、第七章でふれるように、世界銀行のアセスメントの場合、住民移転を伴うプロジェクトには現地コミュニティの参加を促すコンサルテーションなど新たなアプローチが必要であり、また、先住民がプロジェクトに情報を得て参加し、社会・経済的な便益を増大させ得ることが極めて重要であると認識している。

東京都の制度での公衆参加は、その機会は、NEPA よりも回数、期間とも多いが、その役割は、NEPA に比べかなり制限されている。東京都の制度では、住民意見を事業者が技術指針に沿って作成した環境影響評価書案等に対する意見である。したがって、条例上、住民からの意見を基に事業者が計画を変更することは期待されていない。

(5) 予測・評価項目

行為を合理的に評価するためには、環境面からだけではなく、行為の社会的影響や経済的影響も考慮することも必要である。NEPA では、評価書案等において、環境に対する影響と社会・経済的影響が同じレベルで比較されている。その結果を基に意思決定権者が、合理的に決定を行うのである。一方、東京都の制度では、社会・経済的影響は予測評価の対象とはなっていないため、対象事業が環境面の側面のみで評価されてしまう危険性がある。

第2節 カナダにおける環境アセスメント

1. カナダの環境影響評価制度

カナダでは、2003 年の改正環境影響評価法が現行法である。これまでの経緯については、以下のようなものである。1973 年 12 月の閣議決定によって環境影響評価制度を初めて導入し、1984 年 6 月に政府組織法 (Government Organization Act) に基づくガイドライン指令 (guideline order) により制度の強化を図った¹⁹¹。同指令は、連邦環境影響評価・審査プロセス (EARP: Environmental Assessment and Review Process) と呼ばれ、10 年

¹⁹¹ カナダの要綱アセスについて、新美育文「カナダアセスメント法制度」『各国の環境法』537-543 頁 [1982]参照。FEARO(1984)The Federal Environmental Assessment and Review Process.

間の運用を重ねたが、厳格な法的解釈に耐えうる形で起草されていなかったために、その法的拘束力や運用上の適用条件等について行政上の種々の問題が生じ、法廷でもこれらの点が指摘された。さらに、連邦政府と州政府で異なる環境影響評価制度が存在するために、重複手続きによる遅延や費用の増加などの混乱が生じ、関係機関の緊密な連携とこれらの制度間の調和を図ることが必要となってきた¹⁹²。

そのため連邦政府は、1987年にEARPの再編に関する国民からの意見聴取を開始したが、参加者からは、効果的、効率的、公平かつオープンで、法的責任の所在が明確であり、管理が容易なプロセスが要求された¹⁹³。

このため、連邦政府の環境影響評価制度の再編と明確な手続きを定めた制度の必要性が論議され、1990年6月に連邦政府はカナダ環境影響評価法案を発表した。同法案は約2年間にわたる国会での審議と、全土から100人を超える参考人の意見聴取を経て、1992年6月に女王の承認を受けた（カナダ環境影響評価法：CEAA：Canadian Environmental Assessment Act）。連邦政府はその後、同法を施行するために最低限必要な4つの規則の案を作成・公表し、国民の意見聴取等を行って必要な修正を加えた。1995年1月19日に、連邦政府は規則を告示し、同日同法は施行された¹⁹⁴。

CEAAが施行されてから5年後(2000年)に、CEAAの見直しに関してカナダ全土にわたる大規模な国民の意見聴取が環境大臣により実施された。その見直しにおいて、CEAAの基本的な目的や指導原理は、持続可能な発展（Sustainable Development）の目標、説明責任、及び意思決定における公衆参加を支持しているため理論的に妥当であることが判明した¹⁹⁵。また、連邦環境影響評価プロセスは、様々な方法で改善することができると多様な利害関係者の間で一般的に認識されていることが明らかとなった。そこで、2001年3月に環境大臣は改正案を国会にかけた。同改正案は、2003年6月11日に女王の承認を受け、2003年10月30日に施行された¹⁹⁶。

2. 環境影響評価の4つの制度

環境アセスメントのプロセスをみると、事業の特性、環境影響への重大性により、要求されている環境影響評価の形式が異なっており、CEAAのもとでは図5の通り自己管理型環境影響評価(self-directed assessment)及び独立型環境影響評価(independent assessment)の2種類がある。

¹⁹² FEARO(Federal Environmental Assessment Review Office:1994)The Responsible Authority's Guide to the Canadian Environmental Assessment Act, p9 . Ottawa.

¹⁹³ FEARO(1986)The Federal Environmental Assessment and Review Process, Initial Assessment Guide. Ottawa.

¹⁹⁴ CEAA(Canadian Environmental Assessment Agency:1996)Environmental Assessment in Canada: achievements, challenges and directions. Ottawa.

¹⁹⁵ Gibson R (2004) Specification of Sustainability-based Environmental Assessment Decision Criteria and Implications for Determining 'Significance' in Environmental Assessment, Research and Development Monograph Series, 2000, Canadian Environmental Assessment Agency Research and Development Program.

¹⁹⁶ Canadian Environmental Assessment Act(October 30, 2003)

自己管理型環境影響評価は主務省庁の責任のもとで実施されるものであり、スクリーニング式環境影響評価(screening)と包括的調査(comprehensive study)の2つの形式が存在する。CEAAに基づく環境影響評価は、この2つの形式によって開始される¹⁹⁷。

独立型環境影響評価は、環境大臣により任命された調停者または審査委員会により実施されるものであり、連邦省庁から独立した人員によって行われ、助言を行う役割を果たすのが特徴である。この中には、調停(mediation)と審査委員会(review panel)による審査の2つの形式が存在する。

調停または審査委員会への付託手続きは、スクリーニング式環境影響評価及び包括的調査の中で、すべての適切な環境保全対策の実施を考慮しても事業が環境へ重大な悪影響を引き起こすことが不確実かまたは引き起こすと考えられる場合(すなわち、重大な環境影響が懸念される場合)や、事業に対する公衆の関心¹⁹⁸から判断して詳細な調査が必要であると考えられる場合などにおいて、以下の要件に該当したときに開始される(図5-3)。

- ・ スクリーニング式環境影響評価において、スクリーニング式環境影響評価書等を考慮し、主務省庁が環境大臣に対し調停または審査委員会への付託の要請を行ったとき (CEAA 第20条(1))
- ・ スクリーニング式環境影響評価の任意の時点で、緩和措置を考慮しても環境に重大な影響がある、または、公衆の懸念が調停や審査委員会による審査に付託するのが適当なほど大きいと主務省庁が判断した場合であって、主務省庁が環境大臣に対して調停または審査委員会への付託の依頼を行ったとき (CEAA 第25条)

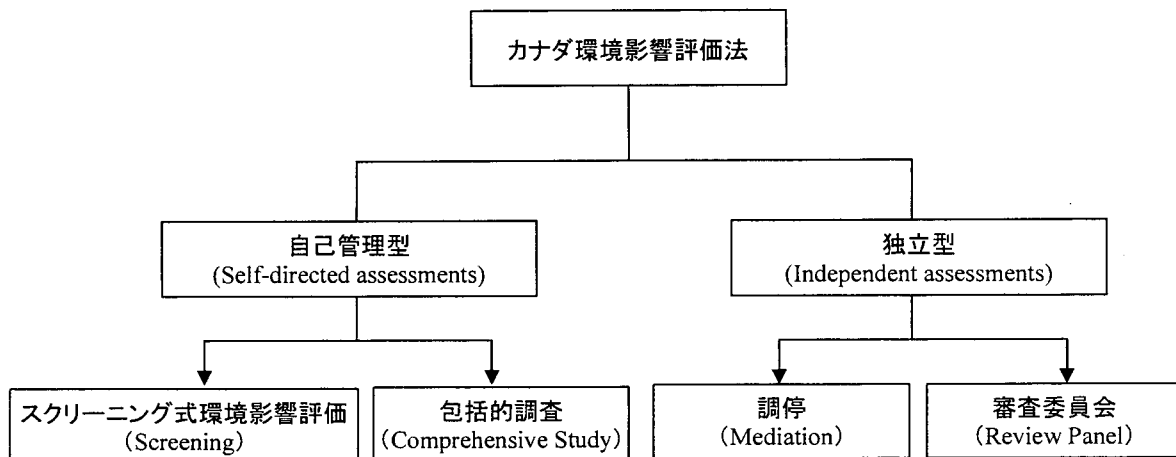


図 5-3 4つの環境影響評価の形式

¹⁹⁷ CEAA 第18条(1)

¹⁹⁸ 審査委員会による審査へ付託するためには、公衆からの懸念などが多くある場合が相当するが、どのように事業の早期段階で影響があると判断するかについての具体的な規定はない。なお、通常は、事業提案が公表(新聞など)された後に、公衆等からの懸念が多くである場合があり、そのような場合に通常、審査委員会への審査を付託するかの判断が行われるものとされている。

- ・ 包括的調査において、スコーピング報告書の提出時における包括的調査を継続するか、調停または審査委員会による審査へ付託するかについての主務省庁からの提言を踏まえ、環境大臣が調停または審査委員会への付託を行うべきと判断したとき¹⁹⁹（CEAA 第 21.1 条(1)）
- ・ スクリーニング式環境影響評価及び包括的調査の任意の時点で、緩和措置を考慮しても環境に重大な影響がある、または、公衆の懸念が調停や審査委員会による審査に付託するのが適当なほど大きいと環境大臣が判断したとき（CEAA 第 28 条(1)）

上記の要件は少しわかりにくいですが、実際には以下の 4 つの段階に大別できる。

- ・ スクリーニング式環境影響評価の開始段階（主務省庁が環境大臣に要請）
- ・ スクリーニング式環境影響評価書作成後（主務省庁が環境大臣に要請。通常は上記の開始段階）
- ・ 包括的調査のスコーピング報告書作成後（主務省庁が環境大臣に提言し、環境大臣が決定）
- ・ 環境影響評価の任意の段階（環境大臣が決定）

従来の制度では、調停または審査委員会による審査への付託は、スクリーニング式環境影響評価書及び包括的調査報告書の作成後に位置づけられていたが、スクリーニング式環境影響評価の開始段階及び包括的調査のスコーピング段階にその判断が行われるように手続きの変更が行われた。理由は、従来の制度では、環境影響評価の実施後にさらに、審査委員会による審査の手続きが入る可能性があり、事業開始までにかかなりの期間を要するリスクがあったため、本改正によって、そのリスクを少なくするとともに、早い段階での配慮を行うような制度を目指したためである²⁰⁰。

¹⁹⁹ 包括的調査の継続が判断される場合もある。

²⁰⁰ 本制度改正によって新たな手続き上の環境アセスメント庁としての懸念がある。包括的調査の場合、最初から審査委員会による審査に付託しようとするものである。例えば、州政府の環境影響評価制度と CEAA の両方の制度が適用される事業の場合、包括的調査では事業者自ら連邦省庁と州政府等との調整を行う必要があるが、審査委員会による審査では、連邦省庁や州政府等との調整は審査委員会が行うため、事業者の手間が軽減されることがありえる。このため事業者が好んでこの方法を選択するように公衆の懸念を創りだし、主務省庁や環境アセスメント庁に要請することがありうる。

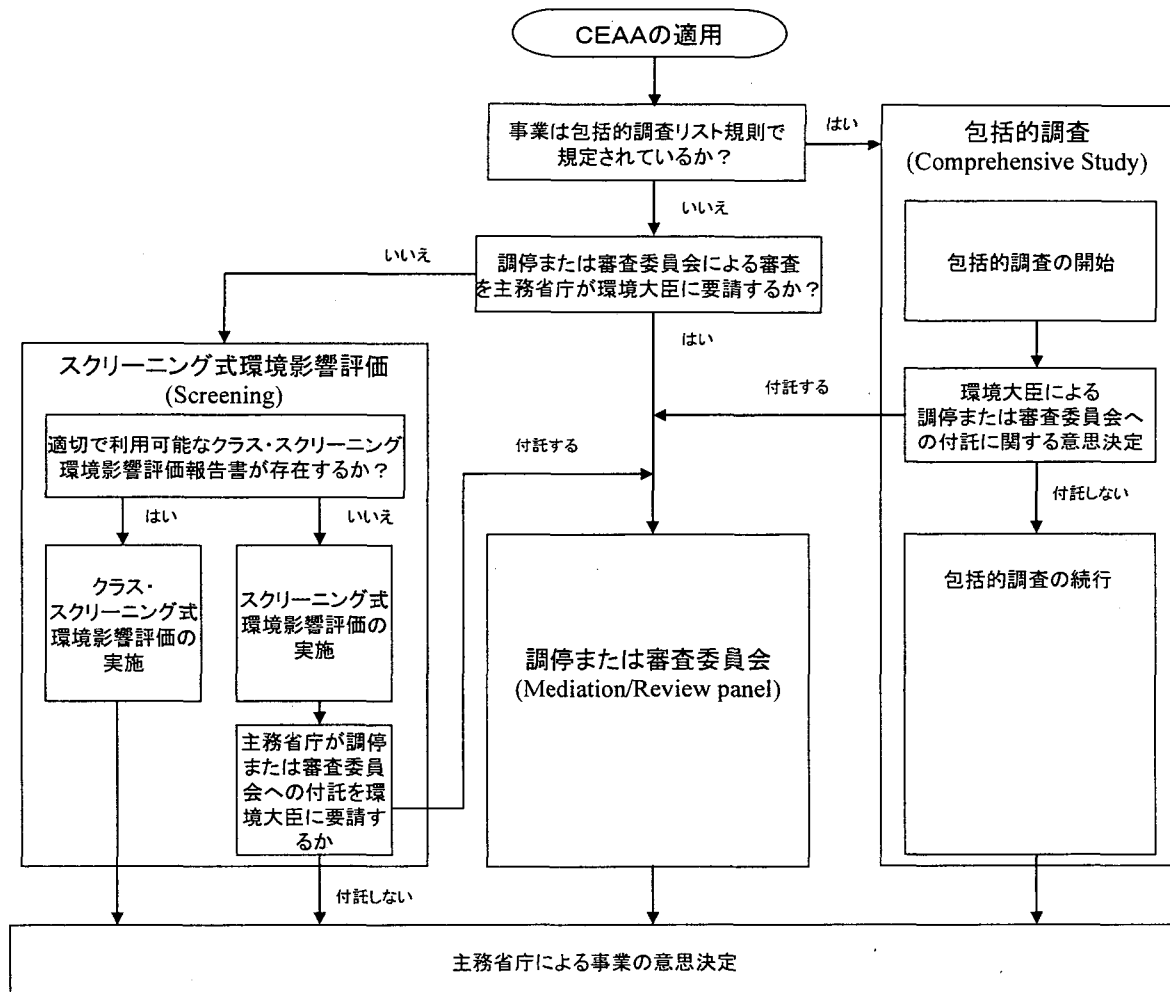


図 5-4 事業の環境影響評価手続きフロー 出典:諸外国の環境影響評価制度調査報告書(環境省・2005)

現行法において、4種類の環境影響評価が存在し、その実施者、期間及び評価内容について異なっている。そのうち、スクリーニング式環境影響評価のプロセスが簡易環境影響評価に相当する。

図 5-4 に示すように、スクリーニング式環境影響評価²⁰¹(Screening)は、包括的調査リスト規則及び除外リスト規則に該当しない事業に対して実施される。大半の事業は、スクリーニング式環境影響評価によって評価される。スクリーニング式環境影響評価は、事業の内容、環境影響によって、実施期間、分析の深さが異なる。幾つかの定められた事業のスクリーニング式環境影響評価では、クラス・スクリーニング式環境影響評価書（特定の種類の事業に対して、過去の知見に基づいた情報を整理したものであり、起こりうる環境への負の影響を低減または排除する対策を明記しているもの）を利用することができ、これ

²⁰¹ 環境影響評価で「評価の対象にするかどうかのプロセス」の意味で一般的に用いられている「スクリーニング」とは異なり、ここでは、評価の一つの形式を意味している。

により、スクリーニング式環境影響評価手続きの省略が可能である（主務省庁ガイド²⁰²(self-direct assessment)）。

包括的調査(Comprehensive Study)事業は、CEAA における包括的調査として環境影響評価が行われなければならない。これらの事業は大規模でかつ複雑であり、環境へ重大な悪影響を及ぼす可能性の高い事業である。従って、包括的調査はスクリーニング式環境影響評価よりも厳格な環境影響評価のプロセスである。例えば、公衆参加や事後調査プログラムの実施は、スクリーニング式環境影響評価では任意であるが、包括的調査では必須となっている（主務省庁ガイド(self-directed assessment)）。

調停(Mediation)は、利害関係者への意見聴取の後に、環境大臣により任命された中立・独立の立場をとる調停者が、利害関係者間の問題解決に力を貸す交渉プロセスである。審査委員会による審査と同様に、調停は、合意形成プロセスというよりは、助言という位置づけである。ただし、今まで実施された例はない。

審査委員会(Review Panel)は、環境への重大な悪影響を及ぼすおそれを有する場合や、公衆の懸念が当然であると考えられる場合の事業を、公平で事実に基づく方法によって審査を実施する目的で設立される。審査委員会による審査は、合意形成プロセスというよりは助言である。審査委員会は環境大臣及び主務省庁に審査委員会報告書を提出し、それに対して主務省庁は、審査委員会の報告書への対応について総督による承認を得なければならない。

3. カナダにおける戦略的環境アセスメントの事例

エネルギー政策を管轄するカナダ自然資源省（NRCan）は、風力発電の運営のみに対して補助を行う風力発電インセンティブ（WPPI :Wind Power Production Incentive）の予算措置を決定し、2002年から2007年までに新たに1000MWの風力発電を建設することを目標とした（2005年予算において、2010年までにWPPIの計画を4倍にすると発表）²⁰³。

風力エネルギーの開発を促進することで直接的な温室効果ガスの排出を削減する目的に策定したもので、所轄官庁は、このプログラムに関連した影響評価課題及び要件を特定するためにこの戦略的環境アセスメントを実施したものである。

WPPI は内閣に提出され、また重大な環境影響をもたらす恐れがあることから、1999年SEA 閣議指令 31 に基づく SEA が実施され、以下が確認された。

- ①温室効果ガスや大気汚染の削減による環境及び健康面でのメリットがある。
- ②主要な負の影響（累積的影響を含む）は、鳥類（渡り鳥）、蝙蝠の数、騒音、景観（土地の価格の変化なども含む）、電磁波（2005年版 WPPI の SEA で追加）である。
- ③影響及び緩和措置の重要性は、事業の立地に依存するものであり、景観、騒音、鳥、

²⁰² カナダ環境アセスメント庁 website。 http://www.acee-ceaa.gc.ca/013/0001/0008/contents_e.htm

²⁰³ カナダ環境評価局

<http://www.acee-ceaa.gc.ca/default.asp?lang=En&n=F9D79FCF-1&offset=3&toc=show>、環境省『諸外国の環境影響評価制度調査報告書』（平成 17 年 3 月）

絶滅危惧種、敏感な生息域などの評価が行われる。

④絶滅危惧種リスク法 (Species at Risk Act)、渡り鳥に関する法 (Migratory Birds Convention Act)、漁業法 (Fishery Act) などの他の連邦法も考慮される。

⑤影響の重大性は、重視される環境的要素 (環境変化に敏感な地域、渡り鳥の移動経路、人間の居住地など) 及び事業実施場所との相対的な位置関係に左右される。

WPPI に基づいた風力発電事業者に対する財政的支援は、CEAA に基づく環境影響評価の適用対象となる連邦省庁が行う。これはスクリーニング式環境影響評価として行われる。これまでは、審査委員会による審査に付託されたものはないが、今後は、オフショアで行われるような規模の大きい風力発電は、審査委員会による審査に付託される可能性はある。この戦略的環境アセスメントの結果は、今後のカナダにおける風力発電所の建設に影響全般に影響を及ぼすと考えられる。カナダ環境アセスメント法の下、すべての風力発電プログラム (WPPI) 開発事業は、環境評価の対象となっている。

第3節 欧州における環境アセスメント制度

1. 環境政策と環境アセスメント

EU²⁰⁴の環境政策は 1972年のパリ首脳会議での合意に始まり、これを受けて 1973年以来作成されている環境行動計画(Environmental Action Programme) (現在は 2002年版の第6次) の中で明らかにされている。環境影響評価に関して、政策目標として初めて明確に述べられたのは 1977年の第 2次行動計画であり、「未然防止が対症療法よりも有効」という原則が採用された。1975～76年には、環境影響評価指令を提案するために予備調査が実施され、1980年に欧州委員会(European Commission)案として作成された。その後、1985年に欧州閣僚理事会(Council of Ministers、以下、欧州理事会)と称す。) ²⁰⁵において最終的に採択され、85EC指令は1988年 7月に発効している²⁰⁶。85EC指令に基づき、加盟国は、同指令に適合するための国内措置を 3年以内(本指令が発効する 1988年 7月まで)に実施することとされた。85EC指令の解釈・実施をめぐる、対象事業、報告書の内容、モニタリング等について、各加盟国によってばらばらの対応がなされていることが課題となり、これを受けて、1997年 3月 3日に、改正指令である「特定の公共及び民間事業の環境影響アセスメントに関する欧州閣僚理事会指令 85/337/EECの改正 EC指令」(以下、「EC指令(97/11/EC)」または97EC指令という) が採択された²⁰⁷。97EC

²⁰⁴ EU加盟国は現在で次のとおり。オーストリア、ベルギー、キプロス、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、オランダ、イギリス(25カ国)+10カ国

²⁰⁵ EU加盟国の閣僚級から構成される立法機関である。

²⁰⁶ 注43と同じ。ECにおける法的手段は、①規則(regulation:完全な拘束力を持ち、すべての加盟国に直接適用される)、②指令(directive:発せられた加盟国だけを拘束し、それを達成するための制度化の仕方は各国に任されている)等いくつかのタイプがある。

²⁰⁷ EC指令 (97/11/EC: Council Directive 97/11/EC amending Directive 85/337/EEC) の主な改正点は、

指令に基づき、各加盟国は 1999年 3月 14日までに国内法を整備することとされた。

97EC指令では、1991年に採択された ECE(国連ヨーロッパ経済委員会)越境環境影響評価条約(Espoo Convention)との整合性も考慮された。さらに、意思決定への公衆関与や環境情報へのアクセスに関するオーフス条約との整合性を図るために、2003年 3月 26日には、EC指令を部分的に改正する「環境に関連する計画及び実行計画の立案に関連する公衆参加並びに公衆参加と公正へのアクセスに関するEC指令 85/337/EEC及び96/61/ECの改正に関するEC指令(2003/35/EC、以下、2003EC指令という)²⁰⁸が採択された。2003EC指令は、2003年 6月 25日に発効した。

2 EC 指令(97/11/EC)の運用の実態

97EC指令²⁰⁹は、加盟国に対して一定の環境影響評価制度の導入を促し、その内容を調和させることを目的とするものである。この環境影響評価は、事業が承認され、実行される前に考慮されるものである。97EC指令は、短い法規であり、全14条と4つの付属書から成っている。97EC指令の内容は以下の3点に集約できる²¹⁰。

①公的部門か民間部門かを問わず、環境に重大な影響をもたらすおそれのある一定の事業の事業者は、当該事業及びその環境への影響に関する一定の情報を、権限ある機関(以下「所轄官庁」という)に対して提出する²¹¹。

②所轄官庁は、申請及び97EC指令第5条にしたがって収集された情報について公衆が利用できるものとするとともに、指定環境当局及び利害関係のある公衆が、事業の承認に関して事業者から提出された情報に対して意見を提出する機会を確保する²¹²。

③所轄官庁は、計画されている事業の承認に関して決定を行う場合には、事業者から提出された情報、指定された環境当局、公衆及び影響を受ける他国から提供された情報と意見を考慮しなければならない²¹³。

97EC指令は指令であることから、一定期間内に加盟国は当該指令に関する国内措置の導入が義務付けられているが、それを達成するための制度化の仕方は各国の裁量にまかされている。97EC指令においては、具体的な公衆の定義が規定されていなかったが、EC指令

付属書 I及び IIの対象事業の拡大、付属書 IIIのスクリーニング選択基準の一部改正、スコーピング関連規定の追加(第 5条第 2項)、環境影響評価書に含まれる最低限の内容記載(第 5条第 3項)、環境影響評価書内に代替案の記載を義務化(第 5条第 3項)、影響を受けるおそれのある他国の公衆及び環境当局との協議の機会の設置(第 7条)など。

²⁰⁸ 2003/35/EC: DIRECTIVE 2003/35/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC

²⁰⁹ 以下、本文の 97EC指令とは、EC指令(85/337/EEC)とそれを改正した97EC指令を統合した版をもとに条文番号等を引用する。

²¹⁰ CEC(1997)Report from the Commission of Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Brussels:CEC.

²¹¹ 97EC 指令第 4、5 条

²¹² 97EC 指令第 6 条第 1 項～第 6 項

²¹³ 97EC 指令第 8 条

(2003/35/EC)第3条第1項によって、新たに「公衆」と「関係する公衆」の定義が付け加えられた。公衆とは、一人または複数の自然人及び法人並びに、国内法の規定や実践によって定められている組織、機関、グループを指す²¹⁴。関係する公衆とは、環境に関する意思決定手続きにより影響を受けるおそれのあるもしくは影響を受ける、または関心のある公衆である²¹⁵。

(1) 環境影響評価のプロセス

(i) 対象事業

97EC指令では、環境に対して重大な影響をもたらすおそれのある事業を対象とし、事業者が行う所轄官庁への開発承認(development consent)申請に対する承認を与える前に、環境影響評価を行うための必要な措置を加盟国が採らなければならないとしている²¹⁶。具体的には、対象事業を環境影響評価の必要性に応じて2つに分類²¹⁷している。付属書Iの事業は必ず環境影響評価²¹⁸の対象となる²¹⁹。

付属書IIの事業は、加盟国が、事業毎(a case-by-case examination)に、または加盟国が予め設定した範囲(thresholds)や基準によって、評価の対象とするかどうか決定する²²⁰。その際に、付属書IIIで示された関連する選択基準を参考にする²²¹。

なお、この環境影響評価が除外または免除されるのは以下の限られた場合であり、具体的には国防上の目的に資する事業²²²、各加盟国の国内の法によって定められている事業²²³、例外的な事業²²⁴が該当する。越境汚染に関する調整²²⁵に抵触しない限り、各加盟国は例外的な事業を定めることができる。なお、例外的な事業と定めた場合、各加盟国は、他の影響調査の方式を適用することが適切かどうかを考慮し、適当な場合には他の影響調査の方式で得られた情報、及び例外とした決定についての情報と例外にする理由を利害関係のある公衆に知らせなければならない²²⁶。また、承認を与える前に、例外にする正当な理由をEC委員会に知らせるとともに、利用可能な情報とともに例外とした決定についての情報を国民に知らせなければならない²²⁷。

ちなみに、直径800mm以上、長さ40km以上のガス、石油、化学品のパイプラインは、付属書Iに分類され、必ず環境影響評価の対象となる。しかし、その他のガス、石油のパイ

²¹⁴ EC指令(2003/35/EC)第3条第1項

²¹⁵ EC指令:2003/35/EC 第1条第1項

²¹⁶ 97EC指令第2条第1、2項

²¹⁷ 97EC指令付属書IとII

²¹⁸ 97EC指令第5条から第10条までの手続

²¹⁹ 97EC指令第4条第1項

²²⁰ 97EC指令第4条第2項

²²¹ 97EC指令第4条第3項

²²² 97EC指令第1条第4項

²²³ 97EC指令第1条第5項

²²⁴ 97EC指令第2条第3項

²²⁵ 97EC指令第7条

²²⁶ EC指令(2003/35/EC)第3条第3項

²²⁷ 97EC指令第2条第3項

ブライン施設は、付属書 II に分類される。また、エネルギー生産のために風力発電を利用する施設は、付属書 II に分類されていない。なお、ダムの撤去や自然を再生する事業については、対象事業となっていない。

(ii) スクリーニング

加盟国は、付属書 II に掲げた事業について、事業毎の検討、または加盟国が設定した範囲や判断基準によって、環境影響評価を実施するかどうか決定しなければならない²²⁸。事業毎の検討、または範囲や判断基準を設定する際、付属書 III で示されている選択基準を考慮に入れなければならない²²⁹。加盟国は、所轄官庁が行ったスクリーニングの結果を公衆が縦覧できるようにしなければならない²³⁰。

欧州委員会の作成した EIA ガイダンス（スクリーニング編）は、2章構成である²³¹。A章では、どのように 国内法に反映させるのかを述べており、B章では、スクリーニングをする際の手順について詳述している。また、事業の重要性を判断するためのチェックリストなどを紹介している。

(iii) スコーピング

環境影響調査に必要な環境情報の内容や範囲を特定する過程がスコーピングである。97EC 指令で新たに導入された第5条第2項では、事業者が開発承認の申請を提出する前に事業者が要請する場合には、所轄官庁が、同第5条第1項の規定に従い、事業者から提供されるべき情報について意見を提出しなければならないことを保障するための必要な措置を加盟国は講じる責務があるとし、また、加盟国は、事業者の要望の有無に関わらず、上記の意見の提出を所轄官庁に対して求めることができると定めている。また、所轄官庁は、意見を提出する前に、第6条第1項に定める機関（利害関係を持つ可能性のある環境当局）及び事業者と協議を行わなければならない。これらによって、任意であるが、スコーピング段階が正式に EC 指令の中で位置づけられることとなったが、所轄官庁から事業者に提出される情報の提出形式及び事業者が提出するスコーピング文書の形式には特段の定めがない。

(iv) 環境影響評価書

各加盟国は、付属書 IV で示される情報について、事業者から適当な形で提供されるよう必要な措置をとる²³²。必要がある場合、関連情報を有している機関は、事業者が環境影響評価の対象となる関連情報を利用できるようにしなければならない²³³。

97EC 指令では、事業者が所轄官庁に提出する環境情報の書式は定めていない。しかし、多くの加盟国では、事業者は、環境影響評価書の形式で環境情報を提出している。環境影

²²⁸ 97EC 指令第 4 条第 2 項

²²⁹ 97EC 指令第 4 条第 3 項

²³⁰ 97EC 指令第 4 条第 4 項

²³¹ Environmental Resources Management (2001) Guidance on EIA, Screening. 欧州委員会は、97EC 指令の実施に当たり、スクリーニング、スコーピング、EIA レビューの 3 つの EIA プロセスに関するガイダンスを発行。本文書はそのうちスクリーニングの文書。

²³² 97EC 指令第 5 条第 1 項

²³³ 97EC 指令第 5 条第 4 項

響評価書の対象となる環境要素については、指令第3条で以下のような要素が規定されている。

- 人間及び動植物相
- 土壌、水、空気、気候、景観
- 有形的資産及び文化遺産
- 以上の項目に述べられる諸要素間の相互作用

なお、付属書 IVにおいて、指令第5条第1項において定める情報に含まれる内容が整理されている。

第5条第1項に基づき事業者が提出しなければならない最低限の情報としては、次のものが定められている²³⁴。

- 当該事業の場所、設計及び規模に関する情報を含む当該事業の記述
- 重大な悪影響を回避し、減少させ、かつ可能な場合には回復するために予想される措置の記述
- 当該事業が環境に対してもたらす可能性のある主要な影響を特定し、評価するために必要なデータ
- 環境上の影響を考慮に入れた上で、事業者によって研究された主要な代替案の概要、及び当該開発事業者が行う選択の主要な理由
- 以上の項目に述べられる情報の非専門的な要約
- 第5条第1項の情報に含まれる内容 (表 7-4)

(v) 環境部局の関与

各加盟国は、当該事業によって関係する環境に対して特別な権限を有する機関が、事業者が提供した情報に対して意見を提出する機会を与えられるように、必要な措置を講じなければならない。また、第5条の遂行に当たって収集した情報は、これらの機関に提供される。この協議プロセスに関する詳細な事項は、加盟国が決定する²³⁵。

(vi) 審査

97EC指令では、事業者が所轄官庁に提出した環境情報の適切さについて審査する明確な規定はみあたらない。しかし、欧州委員会では、「EIS審査に関する手引書²³⁶」を作成しており、この中で EISの適切な審査のために、意思決定のために必要な情報を明確化すること、EISを用いて公衆と協議される側が効果的に意見を協議し、事業や環境影響について意見を表明できるようにすることが位置づけられている。

(vii) 意思決定への反映

開発の承認機関は、事業者が提出する情報、環境当局・関係する公衆・関係国との協議の

²³⁴ 97EC 指令第 5 条第 3 項

²³⁵ 97EC 指令第 6 条第 1 項

²³⁶ European Commission (2001) Guidance on EIA-EIS Review.

結果として提出された情報の両方を、承認手続きの中で考慮することが求められている²³⁷(97EC指令第 8条)。

(viii) 他国の関与

97EC指令第7条は、事業が他の加盟国の環境に重大な影響をもたらすおそれがある場合に、影響が及ぶおそれのある国に対して協議する際の手続き内容について規定している。本条は、越境環境影響評価条約(The Espoo Convention)との整合を図るものである。各加盟国は、他加盟国に対して深刻な環境影響が及ぶおそれのある場合、事業の概要、起こり得る越境影響に関する入手可能な情報、及び想定される決定内容の情報を送付しなければならない。また、他国が環境に関する意思決定手続きの参加を希望するかどうか表明することができるよう、十分な猶予を持ってこれらの情報を送付しなければならない。(97EC指令第 7条第 1項)

仮に、他国が環境に関する意思決定手続きへの参加を希望した場合には、環境影響評価手続きに沿って集められたすべての情報が送付されるものとする(97EC指令第 7条第 2項)。また、当該事業の影響が及ぶ可能性のある他国において、環境機関及び関係する公衆に情報を公開し、意見を表明する機会を与えなければならない(97EC指令第 7条第3項)。関係する他国は当該事業の影響や対応策について協議に参加する(97EC指令第 7条第 4項)。詳細な取り決めは、関係する加盟国の決定に基づくものである(97EC指令第 7条第 5項)。

(ix) モニタリング、事後調査

EC指令では、環境影響評価後のモニタリングについて、特に規定していない。

(2) 公衆関与の仕組み

公衆関与の仕組みについては、EC指令(2005/35/EC)において拡充された。公衆は、告示(public notice)またはその他の適切な手段(例えば、利用可能な場合には電子媒体)によって、環境に関する意思決定の出来るだけ早く、かつ情報が提供されうるできるだけ早い段階で、以下の事項について情報を知らされる²³⁸。

- 事業承認に対する申請の内容
- 当該事業が環境影響評価手続きに従う事実及び、97EC指令第7条が適用される場合にはその事実
- 関連情報の提供元であり、かつ意見や質問の提出先である、意思決定に責任を有する所轄官庁の詳細並びに意見や質問の提出のスケジュールに関する詳細
- 可能性のある意思決定の内容、または仮にある場合には、その意思決定案
- 97EC指令に基づいて収集された情報の活用可能性に関する内容
- 関連情報が将来公開される時間、場所、手段に関する内容
- 公衆参加の仕組みの詳細

²³⁷ EC 指令(2003/35/EC)第 3 条 4 項

²³⁸ 97EC 指令の中での改正された条項としては 97EC 指令第 6 条第 2 項

また、加盟国は、合理的な期間内において、関係する公衆に対して以下の事項を公開することを確実にする措置を採らなければならない^{239 240}。

- 97EC指令第 5条の遂行にあたり収集したすべての情報
- 加盟国の国内の法律に調和した上で、関係する公衆に対して 97EC指令第2条に掲げる環境影響評価プロセスの中で情報が知らされる段階において所轄官庁やその他の官庁に対して提出された報告書や助言（環境影響評価書など環境影響評価プロセスにおいて提出された報告書など）
- EC指令(2003/4/EC)²⁴¹の規定に従った上で、上述のEC指令(2003/35/EC)第3条第4項に含まれない情報でありかつ関係する公衆にはじめて公開される情報事業承認申請に対して意思決定がなされた場合には、所轄官庁は適切な手続きに基づき公衆に対してその事実を知らせなければならず、加えて以下の情報を公衆に対して公開しなければならない²⁴²。
 - 意思決定の内容及びそれに付随する条件
 - 関係する公衆が表明した懸念や意見を検討した上で、当該意思決定が行われた主な理由とその根拠（公衆関与プロセスに関する情報を含む）
 - 必要な場合には、主たる悪影響を回避、もしくは低減、あるいは可能である場合には、相殺するための主要な手段

3. 欧州各国の対応状況

各国の 97指令の遵守状況について、2003年に発行された EC指令実施報告書によって、各国の EC指令遵守状況を整理してみよう²⁴³。

(1) 法的手段

97EC指令に基づき、国内法の整備が進んでいるが、いくつかの加盟国では、未だ制度の整備が進んでいない。

(2) スクリーニング

各加盟国は、付属書 II事業に対して、以下の 3つの方式のいずれかを設定してスクリーニングを行わなければならない²⁴⁴と定められている。

- 個別の事業ごとに判断する(A)方式
- 範囲や判断基準を設定する(B)方式
- 上記 2つの手法を組み合わせる(C)方式

²³⁹ EC 指令(2003/35/EC)第 3 条第 4 項

²⁴⁰ 97EC 指令の中の改正された条項としては 97EC 指令第 6 条第 3 項

²⁴¹ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information（環境情報に対する公衆のアクセスに関する EC指令(2003/4/EC)）

²⁴² EC 指令(2003/35/EC)第 3 条第 6 項

²⁴³ On the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC): How successful are the Member States in implementing the EIA Directive?" (5 Years Report)

²⁴⁴ 97EC 指令第 4 条第 2 項

スクリーニングの選択基準については、多くの加盟国は、閾値と事業ごとの判断を組み合わせている。オーストリア、フランス、ドイツ、ギリシャは、付属書 II事業だけでなく、付属書 I事業もスクリーニングの対象事業としている。

(3) スコーピング

スコーピング各加盟国で、スコーピングへの対応は大きく異なる。加盟国の内、7カ国（フランス、イタリアなど）がスコーピングを義務付けている。例えば、フランスでは、工場、特定の農業、採石業に対して、スコーピングを義務付けている。またイタリアの制度にも含まれている。しかし、重要な点としては、これらの国々は、既に 97EC指令の導入の以前からスコーピング制度を各国の EIA制度に取り入れていたことである。スコーピング過程に公衆との協議を含めているのは、以下の 10カ国であり、そのうちベルギーのブリュッセル地方とワロニア地方、デンマーク、フィンランド、オランダ、スペイン、スウェーデンでは、公衆との協議が法律で定められている。オーストリア、ドイツ、アイルランド、イギリスでは、環境当局が協議に参加する一方、公衆の参加は所轄官庁が決定する。

(4) 審査

加盟国における環境情報の審査方法については、EISの評価に統合された公式な審査プロセスで第三者機関等が審査する手続きが位置づけられている加盟国の制度もある。しかし、多くの加盟国では、所轄官庁が環境情報の適切さや完全さを判断するのみであり、他の方法はとられていない。ほとんどの加盟国では、所轄官庁は、事業者追加の環境情報を要求することができ、その後、環境情報が不十分であると判断する場合には、開発承認申請を棄却することもできると明確に位置づけている。

97EC指令では、環境情報の正確性に関する正式な審査を行う規定を設けるようには求めている。しかし、97EC指令第 5条第 3項では、事業者が提出しなければならない最低限の情報を定めており、これらの情報をそろえない限り審査に通過しないものと理解できる²⁴⁵。

(5) 公衆関与

公衆関与の仕組みEC指令には、公衆の関与に関しても規定されているが、具体的な実施方法については、加盟国の裁量に任されている。2003EC指令第3条第1項によって、「公衆」と「関係する公衆」の定義が 85EC指令第1条第2項に追加された。公衆は、環境影響評価を告知され、関係する公衆は、協議への参加や意見の表明の機会が与えられなければならない。しかし、加盟国間で「公衆」と「関係する公衆」の解釈は多様である。

(6) 実施状況

環境アセスメントの年間の実施件数は、加盟国間でばらつきが大きいですが、これは経済状況や閾値（スクリーニングの範囲・判断基準）のレベルの違いが影響している。ただし、97EC指令の施行期限であった1999年を境にして、付属書 I事業と付属書 II事業の種類が大幅に増加している。たとえば、英国では、1999年以前は年間300件から2000年以降は500

²⁴⁵ EC 指令実施報告書 p56.

件に増加している。

(7) 環境アセスメントの質の管理

環境アセスメントの質の管理は、以下の 4つの基準を用いて評価される。

- ①EC指令に従ったスクリーニングが行われているかどうか。
- ②すべての重要な影響が、スコーピング過程において認識されているかどうか。
- ③意思決定に環境情報は反映されているかどうか。
- ④意思決定後に、モニタリングを通じて、環境アセスメントの質の管理がおこなわれているかどうか。

第4節 欧州における戦略的環境アセスメント

1. SEA 指令の枠組み

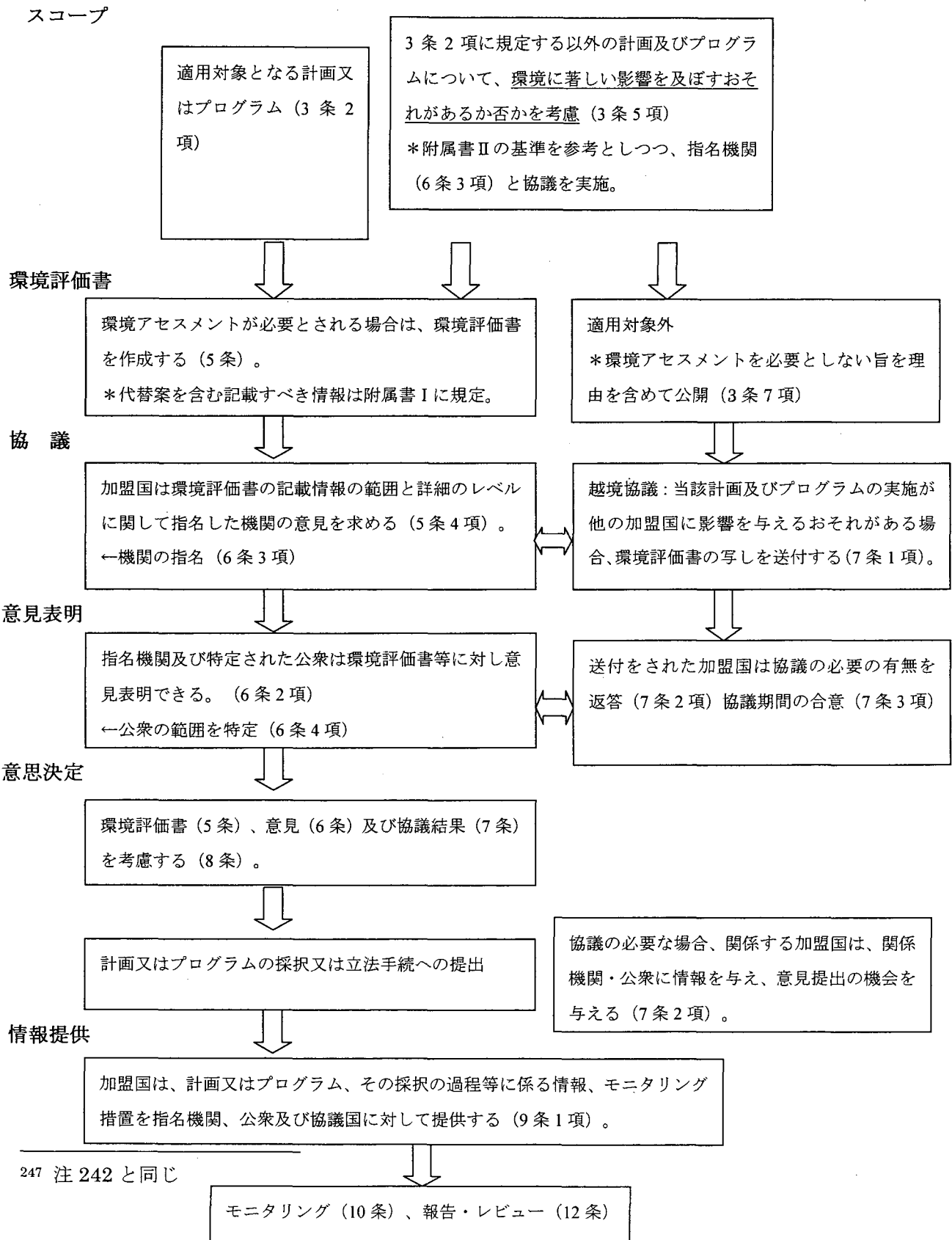
EU 諸国では、SEA の制度化を図っている国として、オランダ、ベルギー、フィンランドなどがあり、オランダでは、「廃棄物処理に関する 10 年計画に関する SEA」への取り組みがみられ、そこでは、廃棄物の再利用につながる分離技術を重視する代替案（代替案Ⅲ）が最も好ましいとの結論を導き、それに基づき、廃棄物の選択分離技術を重視する長期的な政策をとることが決定されている。

欧州では、2001年6月、SEA 導入の 2001EC 指令²⁴⁶が採択され、同年7月発効となった。その手続きについては、図 5-5 に示す。

この指令は、新規あるいは改定された土地利用計画や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。ここでは、計画やプログラムの策定段階において、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、必要かつ具体的な情報として、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。EU では EIA 指令によって既に公衆参加が盛り込まれてきたが、オース条約では公衆の権利を拡張し、公衆参加について一層明確に規定しているため、SEA 指令によりさらにオース条約水準に見合うように改正された。これにより都市計画や都市交通プログラムを策定する際には、環境アセスが義務づけられる。SEA 指令の導入状況に関しては、2006年7月現在では以下の図 5-6 に見るような状況にある。

²⁴⁶ 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

図 5-5 EC 指令²⁴⁷の SEA 手続のフロー



EU・SEA指令の導入及び執行状況

S E A 加盟国	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
オーストリア	○	○	○	○	○	○	○	○	(○)	×	○	○	(○)	○	○	×	○	○	○	×	○	△	○	○	○
ベルギー	(○)/?	○	△	○	○	△	○	○	(○)/?	×	○	○	△	×	×	×	○	○	○	△	×	×	○	○	○
キプロス	○	△	×	○	○	○	◎	◎	◎	△	△	○	△	(○)	△	×	△	◎	◎	△	△	△	○	◎	◎
チェコ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●	●	?	●	○	10)	●	●	○	●	●	●
デンマーク	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
エストニア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
フィンランド	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
フランス	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ドイツ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ギリシャ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ハンガリー	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
アイerland	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
イタリア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ラトビア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
リトアニア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ルクセンブルグ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
マルタ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
オランダ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ポーランド	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ポルトガル	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
スロバキア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
スロヴェニア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
スペイン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
スウェーデン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
イギリス	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

Status: July 2006

- ①

 - : 全面導入(例えば、関連法案の成立)
 - △ : 部分導入/まもなく導入
 - ×
 - : まだ導入していない
 - (○) : 国レベルでの導入/国・地域が遵守すべき(EU委員会による拡張)

③

 - ◎ : 100超
 - : 相当多い
 - △ : 1または少ない
 - ×
 - : なし
 - 5) : 小規模土地利用計画と一部州の地方景観計画評価に関する経験
 - 6) : 今編成中

②

 - : 発行済みのガイドライン
 - △ : 草案/一般的なガイドライン(SEAを言及した可能性がある)
 - ×
 - : なし
 - (○) : 国のガイドラインのうち、一部のみ発行した/部分的にまだ編成中
 - 1) : 県レベルの行政機関が提供したEIA/SEAホームページ <http://www.merlaanderen.be>
 - 2) : 失効になった
 - 3) : 国外のガイドライン
 - 4) : 地域のガイドライン

④

 - : その他の手段がある
 - : 空間計画の中、環境問題への考慮の要求がある
 - 7) : 景観計画
 - 8) : 一部の土地利用計画EIA
 - 9) : 1980年後期から、SEAに基づいたEIAの交換
 - 10) : 生態地形学研究
 - 11) : 空間計画における環境要素への配慮の要求

図 5-6 EU・SEA 指令の導入及び執行状況

SEA 指令²⁴⁸は、政府の早期段階の戦略決定に適用され、時には民間セクターも適用される。EU 加盟国は、SEA 指令の要求に従い、EIA に基づく SEA のプロセスを特定の計画に適用される。これらは行政主導型戦略的環境アセスメントである。

2. 指令の適用対象

指令の適用対象範囲は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある以下の計画・プログラムであり、政策は含まれない。

- 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。

- (a) 環境脆弱地域を含む計画に関連した現存の環境問題

²⁴⁸ 注 242 と同じ

- (b) 計画によって影響を受ける地域の現存の地域特性
- (c) 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
- (d) 計画の実施によってもたらされる重大な環境影響
- (e) 計画目的を達成するための複数案
- (f) 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
- (g) 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
- (h) 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。

3. 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、EC 指令²⁴⁹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

4. SEA 制度の動向

SEA 制度は、表 5-1 及び 5-2 に示すように、各国に法制度としてあるが、その内容は様々である。実施件数をみると、米国が年間 30～50 件、カナダは 300 件、スペイン及びオランダはともに 50 件前後である。それに比べると、英国は、SEA が規則によって早期に制度化されていたこともあり、年間 400～500 の事例がある。ドイツも 2007 年に従来の環境影響評価法に SEA 制度を追加したことにより、2008 年に 3000 件といわれている。また、フィンランドが 2005 年 SEA 法によって 2006 年から 2008 年の間に 1500 件の実績がある。

表 5-1 SEA 制度の概要

²⁴⁹ 注 242 と同じ

国名	法的根拠 (導入年)	目的	対象分野	実施件数
米国	国家環境政策法 (1969)	環境配慮、関連する社会及び経済面の考慮等	分野は特に規定されていない	(推定)年間30～50件程度 (SEAとEIAを合わせた年間実施件数: 2004年から2007年で年間540～600件弱)
カナダ	環境指令 (1990)	政策、計画及びプログラムの策定段階における環境配慮、関連する社会及び経済配慮	分野は特に規定されていない	年間300件程度(SEA簡易アセス2005年から2008年実績) 年間約20件(包括的SEA2005年から2008年実績)
フィンランド	環境影響法(2005)	計画及びプログラムを策定し許可する過程における環境への影響に対する評価及び環境への配慮を促進し、公衆がその関連情報を得やすくするとともに、公衆関与の機会を改善し、持続可能な開発を促進すること	農業、林業、漁業、エネルギー管理、工業、運輸、廃棄物管理、水管理、電気通信、観光、地域計画、土地利用、環境保全及び自然保護	年間およそ1500件(2006年から2008年実績)
スペイン	環境影響法(2006)	計画・プログラムの策定段階における環境配慮の向上等	農業、畜産、森林、漁業、エネルギー、鉱山、工業、運輸、廃棄物管理、水管理、電気通信、沿岸域利用、観光、都市・農村計画及び土地利用	2008年50件 2007年80件
英国	SEA規則(2004)	上位段階における環境保護及び持続可能な開発を促すために計画・プログラムの策定段階において環境配慮を実施することに寄与する等	農業、森林、漁業、エネルギー、工業、運輸、廃棄物管理、水管理、電気通信、観光、都市・農村計画及び土地利用	年間400～500件 (2006年から2008年実績)
オランダ	環境管理法及び閣議命令(2006)	上位の取組(initiative)の策定段階において環境配慮を実施することに寄与すること	農業、林業、漁業、エネルギー、工業、運輸、廃棄物管理、水管理、電気通信、空間計画、再開発、土地利用、環境保全及び自然保護等	2007年58件 2006年33件
ドイツ	環境影響評価法(2007)	計画・プログラムの実施によって生じる環境へのあらゆる影響に対して計画・プログラムの策定段階において配慮すること	交通、空港、水管理、空間計画、自然景観計画及び地方開発計画	2008年約3000件 (公的な統計はない)

国名	スクリーニング			スコーピング			審査			事後調査			ティアリング
	手続の有無	公衆関与	環境第三者機関の関与	手続の有無	公衆関与	環境第三者機関の関与	手続の有無	公衆関与	環境第三者機関の関与	手続の有無	公衆関与	環境第三者機関の関与	
米国	○	任意	任意	○	○	○	○	○	○	任意	任意	任意	○
カナダ	○	×	×	○	×	×	○	×	×	○	×	×	制度なし (限定的事例)
フィンランド	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	制度なし (事例公表なし)
スペイン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	制度なし (限定的事例)
英国	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	制度なし (限定的事例)
オランダ	○	×	×	○	△	○	○	○	○	○	×	×	制度なし (事例公表なし)
ドイツ	○	×	×	○	×	任意	○	○	×	○	×	×	制度なし (事例公表なし)

△:スコーピング時に決定する

表 5-2 諸外国の SEA の手続き

第5節 英国における環境アセスメント

1. 英国の環境アセスメント

英国では、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにおいて、それぞれの政府機関が法整備²⁵⁰を行っている。なお、ここでは、イングランドの制度を中心

²⁵⁰ 1972年のヨーロッパ共同体法(The European Communities Act)の制定により、EC指令を国内で実施するために「法(Act)」を制定せずとも「規則(Regulations)」で対応することが可能となっている。

に解説するが、それぞれの地域についても簡単に紹介する。

(1) イングランド

イングランドでは、英国政府機関である副首相府²⁵¹が EU の SEA 指令²⁵²のイングランド内への制度導入を担当しており、SEA 指令の実行に関するイングランド版 SEA 規則として「計画及びプログラムの環境影響評価に関する規則」²⁵³（以下、「SEA 規則」という。）を作成した。同規則は 2004no.XXXX とコード化されており、2004 年 7 月 20 日に施行された。図 5-7 及び 5-8 を参照。

(2) ウェールズ

ウェールズ政府(The National Assembly for Wales)は、ウェールズ内における EU の SEA 指令の導入に関する規則の整備に対して責任を有する。ウェールズ版 SEA 規則はコード化²⁵⁴されており、正式名称は「計画及びプログラムの環境影響評価に関する（ウェールズ）規則」²⁵⁵であり、2004 年 7 月 12 日に施行された。

(3) スコットランド

スコットランド政府 (Scottish Executive) は、スコットランド内における EU の SEA 指令の導入に関する規則の整備に対して責任を有する。スコットランド版 SEA 規則は 2004、no.258 とコード化されており、正式名称は「計画及びプログラムの環境影響評価に関する（スコットランド）規則」²⁵⁶であり、2004 年 7 月 20 日に施行された。

それに加えて、環境影響評価（スコットランド）法案 (Environmental Impact Assessment (Scotland) Bill) が 2005 年 3 月 2 日に議会に提出され、成立した²⁵⁷。従来のスコットランド SEA 規則は、EU の SEA 指令の国内制度化のために作成されたもので、内容的にはイングランド、ウェールズ、北アイルランドの制度と類似であるが、同法は、一歩進んだ SEA の導入を目指したものであり、スコットランド SEA 規則より SEA の対象範囲が拡大されている。同法の主な特徴は、以下の通りである。

- ・ 法は EU の SEA 指令の国内制度化のために、2004 年 7 月に施行されたスコットランド SEA 規則に取って代わるものである。
- ・ 法は SEA の適用範囲を拡大する。現行規則では、特定の計画及びプログラムのみを SEA 適用の対象としているが、同法案では、環境に影響がないまたは軽微な計画やプログラムの一部の例外を除いて、すべての計画及びプログラムを SEA の対象とする。

なお、英国において「法」は、国会で採択された法律を指し、「規則」は、立法化された「法」の下に位置し、その「法」の内容を補うために、担当大臣によって制定される法律である。

²⁵¹ ODPM : The Office of the Deputy Prime Minister

²⁵² Directive 2001/42/EC of the European Parliament and Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

²⁵³ The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004

²⁵⁴ 2004 no.1656(W.170)

²⁵⁵ The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Wales) Regulations 2004

²⁵⁶ The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004

²⁵⁷ Environmental Assessment (Scotland) Act 2005 (Parliament on 9th November 2005 and received Royal Assent on 14th December 2005)

- ・ 法は、戦略 (strategies) ²⁵⁸を SEA の対象とする。

事前スクリーニング (pre-screening) の手続き²⁵⁹を設け、環境に重大な影響を与えない戦略を含む計画、プログラムなどを SEA から除外する。この SEA 法に基づき、2009 年 10 月にエネルギー計画に対する SEA のコンサルテーションペーパーを公表している²⁶⁰。

(4) 北アイルランド

北アイルランドでは、北アイルランド環境省 (the Department of the Environment for Northern Ireland) が、北アイルランド内における EU の SEA 指令の導入に関する規則の整備に対して責任を有する。同規則は 2004no.280 とコード化されており、正式名称は、「計画及びプログラムの環境影響評価に関する (北アイルランド) 規則(The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Northern Ireland) Regulations 2004)」であり、2004 年 7 月 22 日に施行された。

2. 戦略的環境アセスのプロセス

(1) SEA 規則で定める対象

英国における SEA 規則の対象は、計画とプログラムであり、政策 (Policy) は対象外である。EC 指令²⁶¹の国内法化によるもので、英国も行政指導型の戦略的環境アセスメントである。その計画またはプログラムとは、「法的、制度的、あるいは行政的」必要性に基づくものであり、国家レベル、地方レベルまたは地域レベルの主務省庁により、作成または採択が行われるもの、または、国会若しくは政府による立法手続きを通じて、主務省庁が採択のための手続きを行うもの²⁶²である (第 2 条(1))。

²⁵⁸ 法において、計画及びプログラムには戦略 (strategies) を含む (法第 4 条 4 項) という表現で、戦略は SEA の適用対象であると位置付けられている。なお、戦略の定義はないが、戦略は計画やプログラムの中の施策の方針を示す言葉として活用されることが多い。また、同法には、政策(policy)については言及されていない。このため、同法において、政策 (policy) は SEA の対象外となっている。これは EU 指令の置き換え法のためであろう。

²⁵⁹ SEA 法第 7 条 1 項

²⁶⁰ CONSULTATION ON THE ENERGY EFFICIENCY ACTION PLAN FOR SCOTLAND :Strategic Environmental Assessment Environmental Report, Scottish Government(October 2009)

²⁶¹ 注 242 と同じ

²⁶² 国家レベル、地方レベル及び地域レベルを実際の自治体に対応させた場合、一般的には、国家レベルは、グレートブリテン及び北部アイルランド連合王国全体または 4 つの各王国 (イングランド、ウェールズ、スコットランド、及び北アイルランド) に相当し、地方レベルは、地方 (リージョン; 幾つかの州の集合体)、州 (カウンティ) 及び一部の大規模の市に相当し、地域レベルとは、準州 (ディストリクト) 及び市 (シティー、バーロウ) に相当する。

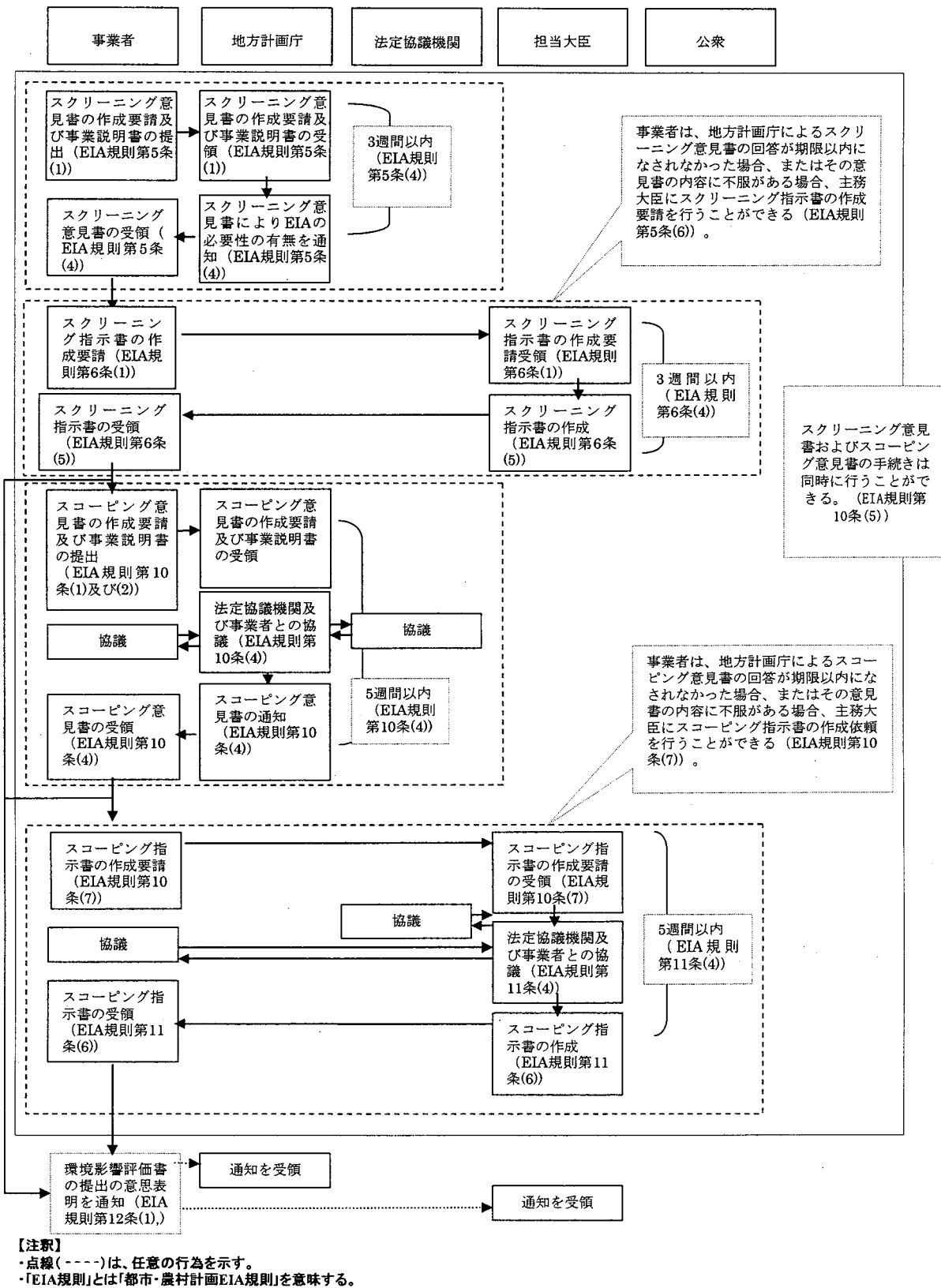
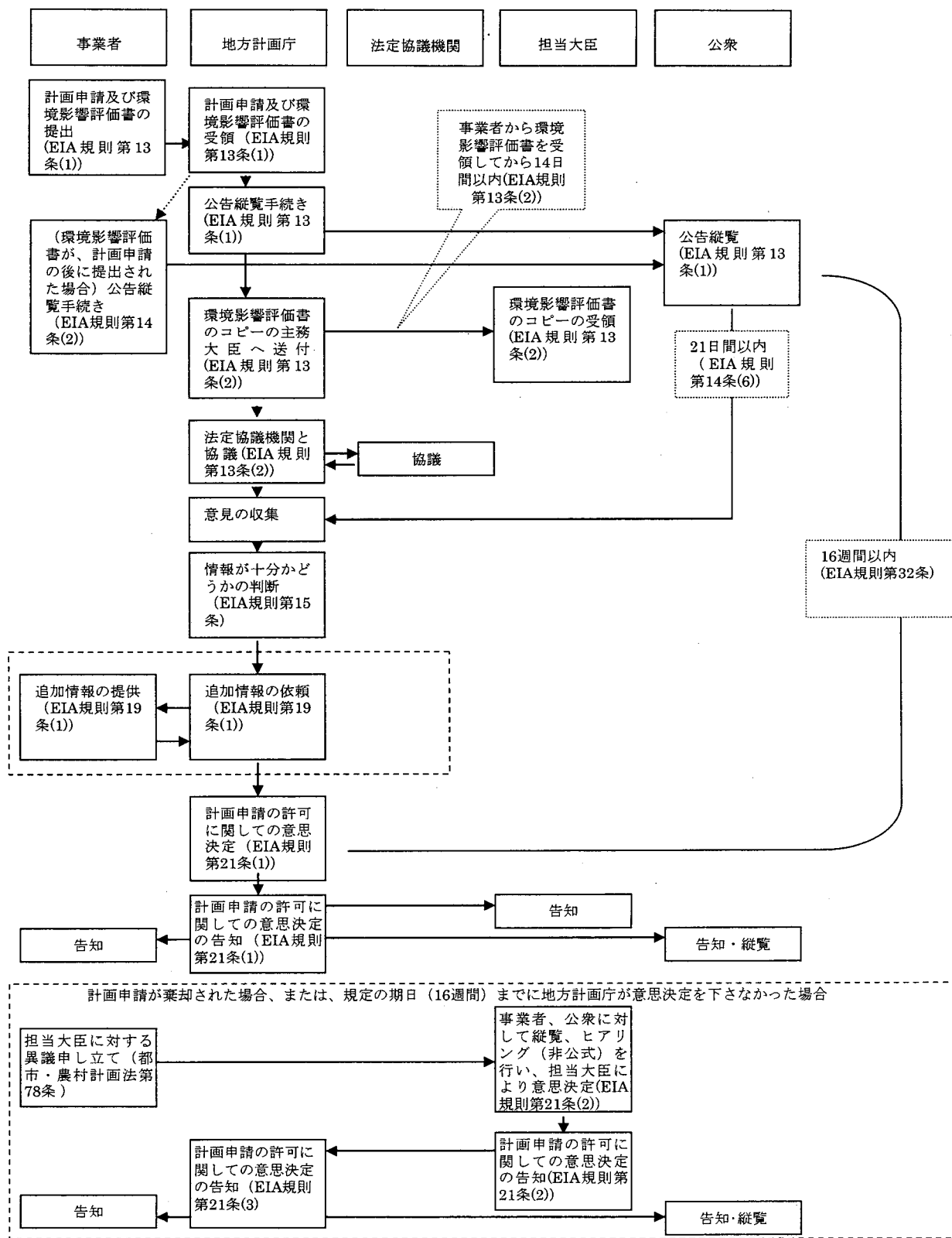


図 5-7 環境影響評価プロセス・フロー (前半)



【注釈】
 -点線(----)は、任意の行為を示す。
 -「EIA規則」とは「都市・農村計画法EIA規則」を意味する。

図 5-8 環境影響評価プロセス（後半）フロー

- ・ 具体的には、SEA は下記に該当する計画に対して適用される（第 5 条(2)及び(3)）。
- ・ 計画またはプログラムが、農業、森林、漁業、エネルギー、工業、運輸、廃棄物処理、水管理、電気通信、観光、都市/農村計画、土地利用を対象とし、1985EIA 指令(85/337/EEC)²⁶³に記載されている将来の開発に関する合意に対して、「枠組みを設定する」ものである場合。
- ・ 「生息環境指令」(92/43/EEC)²⁶⁴で保護されている自然環境保全地域に重大な影響を及ぼしそうな場合。

ただし、上記の計画で、地方レベルにおいて狭い地域の土地利用を決定する計画またはプログラム、あるいは計画またはプログラムの小規模な変更の場合、SEA の適用の判断は主務省庁に委ねられ、主務省庁が環境に重大な影響を与えるおそれがないと判断した場合、その計画またはプログラムは SEA が適用されない(第 5 条(6))。

(2) 手続フロー

イングランドの SEA 規則に基づく手続きは、事業に適用されるイングランドの環境影響評価の手続きと類似している。なお、SEA 規則においては、「スクリーニング」、「スコーピング」等の用語は使用されていない。ODPM 実施ガイド案では、ステージ A からステージ E で SEA の手続きが構成されているが、SEA 実施義務の有無を判断する段階の名称（いわゆるスクリーニング）が定義されていないため、ここでは、各段階を図 5-9 に示した用語によって説明する。また、SEA 規則に基づいた具体的な SEA 実施プロセスを図 5-10 に示す。

手続きの概要は、以下の通りである。計画及びプログラムが更新または、新たに作成が検討される際、SEA の適用の検討も同時に開始される。主務省庁は、法定協議機関と協議して、検討中の計画またはプログラムが SEA の適用を受けるかを決定し、当該決定とその理由を明記した文書を作成し（第 9 条(3)）、その決定を下して 28 日以内に、その文書のコピーを法定協議機関に送付しなければならない（第 11 条(1)）。さらに、主務省庁は、その決定事項及びその理由が述べられた文書のコピーを公衆が閲覧できるように主務省庁の本庁舎に無料で掲示しなければならない（第 11 条(2)(a)）。

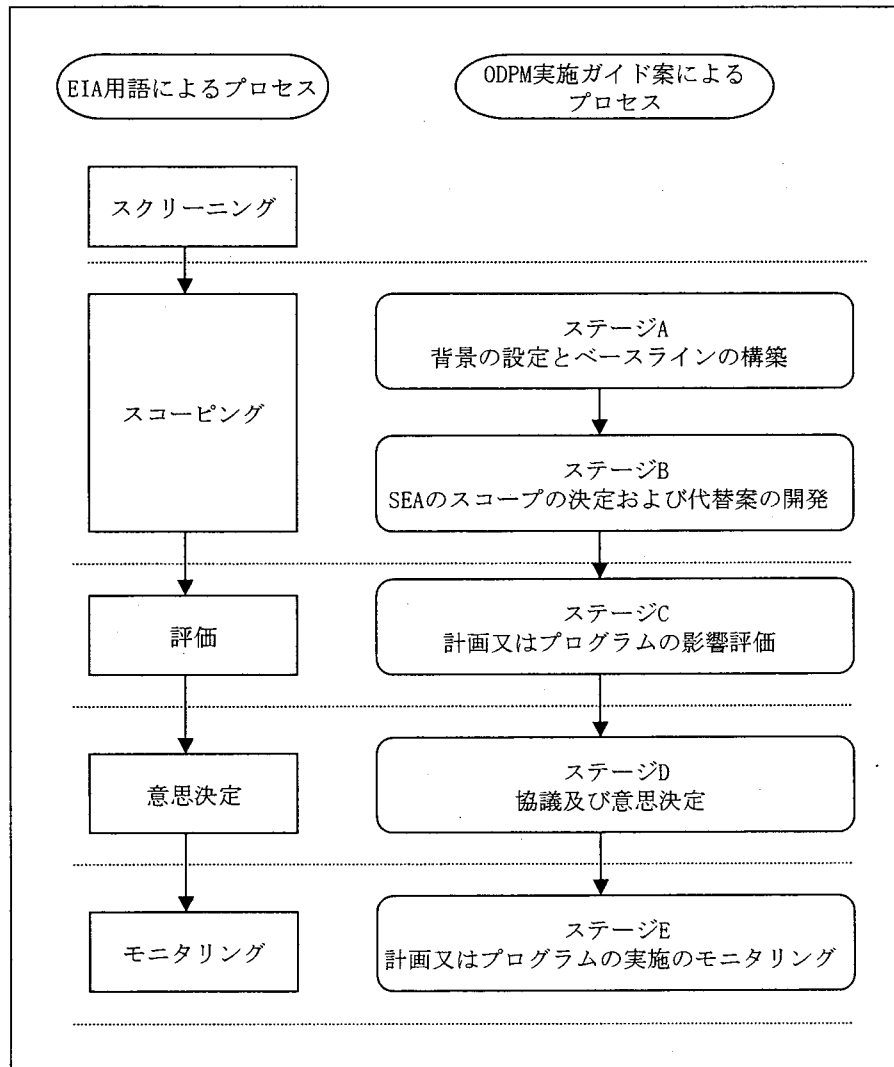
その後、主務省庁は、法定協議機関と協議し、検討中の計画またはプログラムに関する SEA の範囲を決定し、検討中の計画またはプログラムの環境影響評価を行い、戦略的環境影響評価書を作成する。更に、主務省庁は、その戦略的環境影響評価書を考慮した上で、計画案を作成し、法定協議機関や公衆と協議する（第 13 条(2)）。主務省庁は、戦略的環境影響評価の結果、法定協議機関及び公衆からの意見、及び必要な場合には、EU 加盟国との協議結果を考慮した後、その検討中の計画またはプログラムの採択のための立法手続き

²⁶³ Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EC の EIA 指令)

²⁶⁴ Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (EC の生息環境指令)

を行う（第8条(2)(b)）。

最後に、主務省庁は、予期できない負の影響を早期に把握するために、計画またはプログラムの施行後、その計画またはプログラムによる環境影響を監視しなければならない（第17条(1)）。図5-9 SEAのプロセスの名称との関係



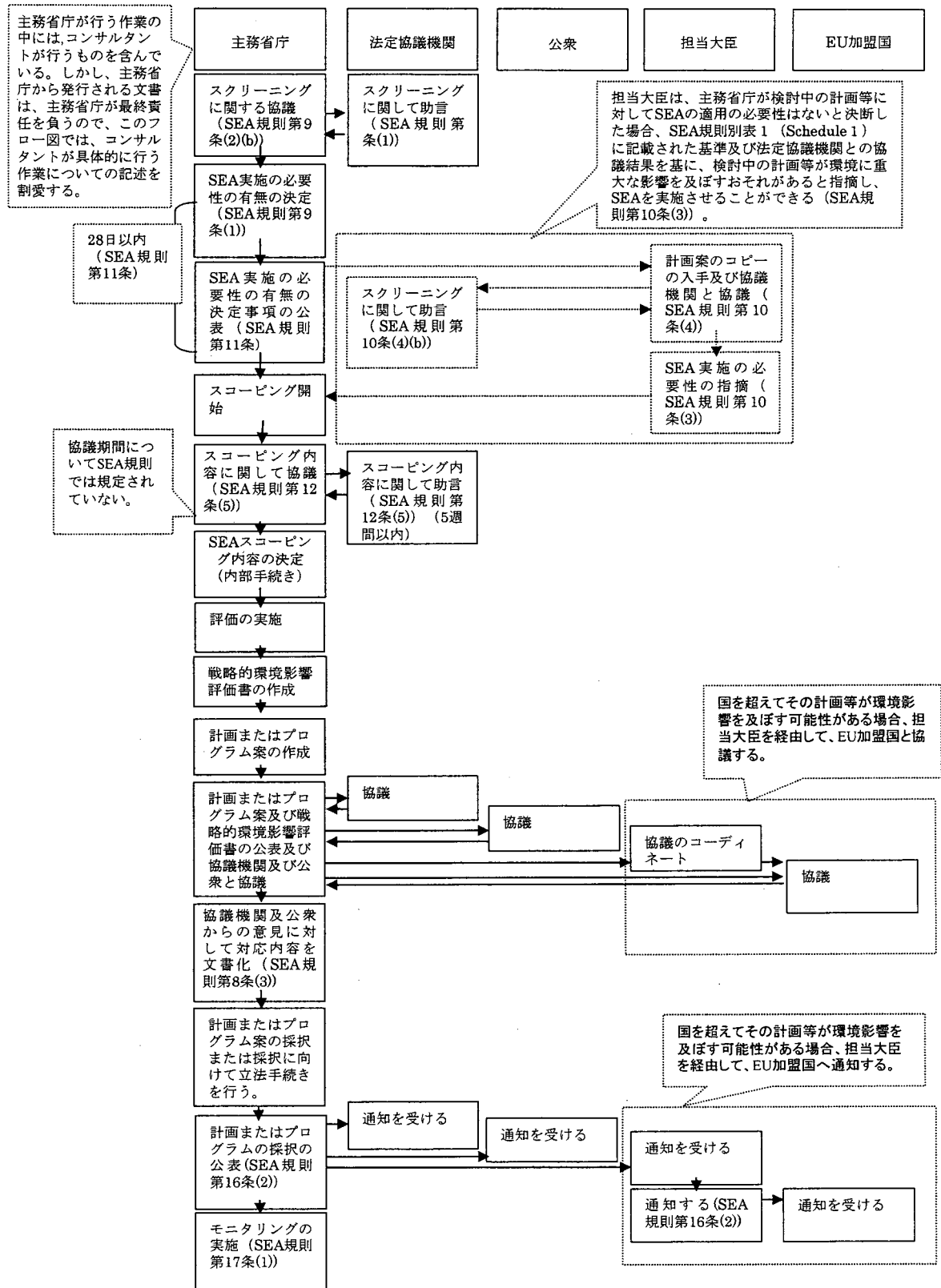


図 5-10 SEA 実施プロセス・フロー

(i) スクリーニング

主務省庁は、計画またはプログラムが SEA の対象であるかどうかを決定しなければならない（第 9 条(1)）。この決定にあたり、主務省庁は、SEA 規則別表 1 (Schedule 1) で記載された環境に重大な影響を及ぼす程度を決定する基準を考慮し（第 9 条(2)(a)）、法定協議機関と協議した上で決定を行わなければならない（第 9 条(2)(b)）とされている。また、主務省庁が、当該計画、プログラムまたはその修正に関して、SEA 実施の必要性の有無を決定する前に、それらの計画等は、採択またはその採択のために立法手続きへ提出されてはならない（第 8 条(1)(b)）と規定されており、すべての主務省庁が取り扱う計画等は、計画等が策定される前に、必ず SEA 実施の必要性の有無について確認する段階が用意されている。この SEA 実施の必要性確認作業の開始が、SEA プロセスの開始地点と考えられる。

当該計画またはプログラムは環境へ重大な影響を与えるおそれがないと主務省庁が決定し、SEA を実施しない場合には、主務省庁は当該決定とその理由を明記した文書を作成しなければならない（第 9 条(3)）。主務省庁は、その決定を下して 28 日以内に、その文書のコピーを法定協議機関に送付しなければならない（第 11 条(1)）。さらに、主務省庁は、その決定事項及びその理由が述べられた文書のコピーを公衆が閲覧できるように主務省庁の本庁舎に適当な期間（all reasonable times; 具体的な期間は規定されていない）、無料で掲示しなければならない（第 11 条(2)(a)）。

なお、主務省庁が、検討中の計画またはプログラムに対して環境への重大な影響がないと判断して SEA を実施しない場合、担当大臣は、いつでも、当該決定及びその理由を記した文書及び問題となっている計画の送付依頼を主務省庁に対して行うことができる（第 10 条(1)）。主務省庁は、その担当大臣からの依頼に対して、7 日以内に履行しなければならない（SEA 規則第 10 条(2)）。担当大臣（Secretary of State）は SEA 規則別表 1 (Schedule 1) で示された基準を考慮し、さらに法定協議機関との協議の後、検討中の計画またはプログラムが環境に重大な影響があるおそれがあると指摘することができる（第 10 条(3)）。その場合、担当大臣は、指摘を与えた後のできるだけ早い時期に、主務省庁及び協議機関に対して、その指摘のコピー及び指摘の根拠の文書を送付しなければならない（第 10 条(5)）。担当大臣による指摘により、主務省庁による決定は効力を失う（規則解説（Explanatory Note））。

(ii) スコーピング

SEA 規則では、「スコーピング」という用語が、SEA プロセスの一段階の意味として明記されていないが、実務者が実際に行う手順が ODPM 実施ガイド案に示されている。よって、スコーピング段階を便宜上、ODPM 実施ガイド案における、ステージ A（背景の設定とベースラインの構築）とステージ B（SEA の範囲の決定及び代替案の開発）の段階と位置づけて、スコーピングを説明する。

基本的に、これらのステージは、主務省庁に実施の責任があるが、実際には、戦略的環境影響評価書を作成する主体（コンサルタントなど）が実施することになる。

主務省庁は、SEA の範囲を決定するために法定協議機関と協議することが義務付けられており(第 12 条(5)及び(6))、その際、当該計画等に対する SEA スコーピング報告書(Scoping Report) が、主務省庁から協議機関との協議を目的に発行される場合がある (SEA 規則には規定されていない)。また、協議機関は、協議を求められてから 5 週間以内に主務省庁に返答を行う。

ステージ A では、①他の関連する計画、プログラム及び環境保護目標の把握、②ベースライン情報の収集、③環境問題の把握、④SEA の目標(objective)の設定の作業を行い、ステージ B では、①SEA の目標に対する計画またはプログラムの目的の整合性テスト、②戦略的な代替案の評価、③SEA の範囲に関する協議などを行う。

(iii) 環境影響評価

この段階は、ODPM 実施ガイド案によるステージ C (計画またはプログラムの影響の評価) が相当する。計画あるいはプログラムの影響を予測/評価して軽減対策を決定する。計画立案者は、この段階で、SEA の結果をとりまとめた戦略的環境影響評価書について、正式に環境庁や他の専門家、住民と協議を行う(ODPM 実施ガイド案(5.C.1))。

ステージ C では、①代替案を含めた計画またはプログラムの影響の予測、②代替案を含めた計画またはプログラムの影響の評価、③負の影響の緩和措置、④計画またはプログラムの実施における環境影響のモニタリング手法の提案、⑤戦略的環境影響評価書の準備などを行う。

(iv) 意思決定

主務省庁が、当該計画、プログラムまたはその修正に関して、SEA 実施の必要性の有無を決定する前に、それらの計画等は、採択またはその採択のために立法手続きへ提出されてはならない(第 8 条(1)(b))。

また、主務省庁が SEA の実施が必要と決定した計画、プログラムまたはその修正に関して、SEA 規則第 8 条(3)で示された条件を満たしていない場合、それらの計画等は、採択またはその採択のために立法手続きへ提出されてはならない(第 8 条(1)(a))。

SEA 結果を反映するため、主務省庁は、戦略的環境影響評価の結果、法定協議機関及び公衆からの意見、及び必要な場合には、EU 加盟国との協議結果を考慮した後、計画またはプログラムの案を作成し、その計画またはプログラム案の採択のための立法手続きを行う(第 8 条(2)(b))。

なお、SEA 規則では、意思決定プロセスにおけるこれ以上の記述がないため、この段階での手続きについては、ODPM 実施ガイド案におけるステージ D (協議及び意思決定)によれば、①戦略的環境影響評価書及び計画案またはプログラム案に関する協議、②重要な変更の評価、③意思決定及び情報の規定等の作業を行う。

(v) モニタリング、事後調査

主務省庁は、予期できない負の影響を早期に把握するために、計画またはプログラムの実施における環境影響を監視しなければならない(第 17 条(1))。

(3) 公衆関与と情報公開

SEA 規則において、複数の段階における法定協議機関または公衆の関与の機会が規定されている。すなわち、法定協議機関の関与は、スクリーニング段階、スコーピング段階、戦略的環境影響評価書及び計画等の案の完成時で必須であり、計画等の採択後では、情報公開規定（第 16 条(2)(a)）がある。

公衆関与の機会は、スクリーニング段階において、SEA 規則では、計画またはプログラムに対する SEA 適用の決定に関する情報公開が規定されているのみであり（第 11 条(2)）、スコーピング段階では、公衆関与の規定はない。但し、ODPM 実施ガイド案では、主務省庁は、SEA の範囲の検討に関して、法定協議機関以外のその他の組織や個人と協議を行い、情報や意見を入手することもできる(ODPM 実施ガイド案(5.B.8))としており、スコーピング段階での公衆の関与は運用においては可能である²⁶⁵。

なお、SEA 規則では、①SEA 適用の有無の決定時、②計画等の案及び戦略的環境影響評価書の作成完了時、③計画等の採択後、という 3 つの段階で公衆に対して、情報公開を実施することが義務付けられている。

3. 英国の SEA の民間部門適用の具体例

(i) スコットランド電力会社の送電線計画 SEA

行政主導型 SEA は公共セクターに有効であるが、民間セクターにとっても有効であるが、その事例は少ない。ここでは、スコットランド電力会社の事例を紹介する。以前は公共セクターであったが、民営化されている。想定された便益に基づき、SEA が積極的に電力輸送計画に応用されている事例である。

スコットランド電力会社は 1989 年電力法の下で、法定許可証を保有する 3 つのイギリス会社の一つである。当該会社に許可された電力輸送と送電サービスの範囲は、スコットランド南部、イングランド西北部とウェールズ北部である。

スコットランド電力会社は、SEA が如何に便益をもたらすかに関心が高いが、これは民間企業にとっては先決的な条件であろう。また、スコットランド電力会社の SEA の必要性の有無に関する議論の焦点は、SEA がいかに提案された計画もしくはプログラムと連動するかにある。

SEA システムはスコットランド電力会社の現在の計画システム、新たな戦略的経済計画と段階的 SEA を考慮している。このシステムは以下の 3 つの段階に分けられる。

- ・ SEA の需要の初期段階
- ・ 地域送電線網の SEA 段階
- ・ 高架送電線の方法段階の SEA

²⁶⁵ Sheate W R, Byron H J and Smith S P (2004) 'Implementing the SEA Directive: Sectoral challenges and opportunities for the UK and EU', *European Environment Journal*, vol 14, no 2, pp73-93.

図 5-11 は SEA と現有の多種類の送電線網計画の異なる段階との結合に関する予測状況を表している。そのなかには、事業計画段階の環境アセスメントとモニタリング評価も含まれている。

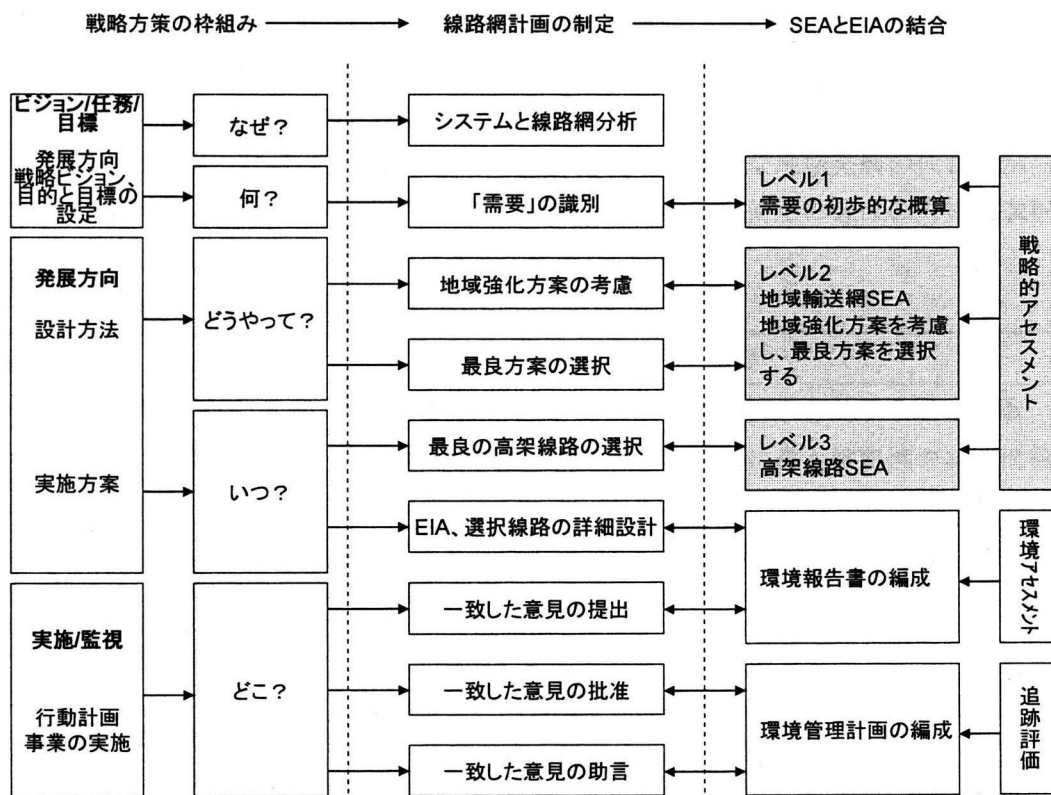


図 5-11 地域送電線網計画及び SEA (Marshall et al.,2006²⁶⁶)

(ii) SEA レベル 1－需要の初期成立

送電線網計画の初期評価段階では、「需要の初期成立」がまず区別される。この段階では、SEA の適用は最も可能性として複雑である。最終的には、「需要」は選択した方策を同意するかどうかを判断する基準である。すなわち、「需要目標」の策定の根拠は、以下の通り。

- ・ 計画対象の現状と既存送電線網システムのエネルギーに関する需要の予測
- ・ 電力供給の質と安全性
- ・ 電力供給施設の現状と寿命
- ・ 新しい発電機及び送電線網に組み込む需要

計画の初期段階では、以下のことを認識する必要がある。すなわち、民間企業がエネルギー需要の問題に注目した場合、エネルギーの節約や技術もしくは税収措置等では解決できない。これらは、国家レベルの政策レベルの決定過程で解決される問題である。こうし

²⁶⁶ Marshall R and Fischer TB(2006)Regional electricity transmission planning and tiered SEA in the UK: The case of Scottish Power, Journal of Environmental Planning and Management, vol49,no2,pp279-299.

た制約を認識した上で、電力会社が、内部指導プログラムを設計し、実施グループに対して、第1レベルの企業の在り方を指導する。この「需要の初期評価」手続きの目的は、「初期のデータ収集、整理作業を指導し、計画者に計画開始段階から代替案を比較することを促すことである。このプロセスで使用する技法は、予測法、検討会と影響マトリックス法等である。

(iii) SEA レベル2—地域の送電線網

第2レベルの計画の目標は、会社にすべて実行可能な戦略的な地域発展の代替案から、特定の一つの地域もしくはユーザ群への電力供給と正常な電力使用の確保の方策を選択するに役立つ。初期段階のSEAの方法は表5-3の通りである。

表 5-3 送電線網 SEA の方法枠組み

手順	特徴	概要
1	評価範囲の確定	問題を識別し、評価のために背景と基準を設定する
2	代替案の記述	PPPの代替案を識別し、特に最も戦略性のある代替案を選定する
3	評価構成部分の範囲の確定	各種異なる代替案を評価するための環境影響の基準を確定する
4	評価の潜在的な影響	代替案ごとに影響の正負を評価する
5	影響の重要性の確定	識別した影響の変動範囲を確定し、影響の強度あるいは深刻さの程度を累積する
6	各種代替案の比較	優先する戦略案あるいはPPPの発展方向を決定する
7	最良かつ最も確実な選択の確定	可能な代替案と評価基準に基づき全体の行動戦略を発展させる

出典：Marshall et al.,2006²⁶⁷；Noble et al.,2001²⁶⁸

地域送電線網の評価手続きは、まず、評価する問題の範囲を判断する。ここで問題を発掘し、評価の基本と背景を確定する。つぎに、どのような代替案があるかを確定し、それらの潜在的な影響を評価するための基準を策定する。そして、影響評価と影響の重要性を確定した後、優先的な戦略案を確定する。最後に、環境にとって最善な選択肢を確定する(BPEO)。この7つの評価手続き以外に、SEAは戦略的代替案の選択にその他の技術方法も総合的に使用し、特定の環境基準を用いて代替案を評価することで、戦略行動の措置を講ずる。

(iv) SEA レベル3—高架送電線の設計方法

第3の計画レベルでは、現在の高架線送電線の内部評価方法を利用している。この方法

²⁶⁷ See Marshall,(2006)p282.

²⁶⁸ Noble BF and Storey K(2001)Towards a structured approach to strategic environmental assessment, Journal of Environmental Assessment Policy and Management,vol3,no4,pp483-508.

は 90 年代頃から利用されているものであるが、戦略的視点から、送電線の場所の選定案、最終的な路線網の確定を評価した上で、利害関係人に意見を聴き、EIA を行う必要な送電線建設事業を確定することである。図 5-12 はこの方法の評価手続きである。この手続きには前提条件がある。すなわち、送電線網の建設を議論する際、電力会社の最善な選択は、どの路線の建設案が最適であるかを確定することである。この評価を行う目的は、選択した戦略案と最終提出する EIA の最終設計事業案との差異を短縮することである。

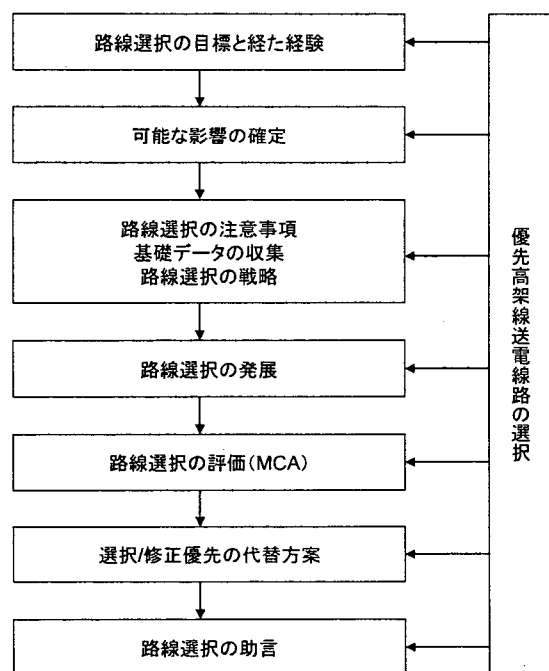


図 5-12 スコットランド電力会社線路分布の戦略的方法の範囲 (Marshall et al.,2006) ²⁶⁹

4. 英国とドイツにおける戦略的環境アセスメントの比較検討

(1) 英国とドイツの SEA

EU の SEA 指令に既に対応している英国及びドイツに関し、対象となる計画・プログラムとその内容、スコーピング制度、スクリーニング制度、環境報告書、公衆の関与、代替案、審査と SEA 結果の反映、事後調査、EIA との関係 (ティアリング等) などを整理する。

英国は、既に戦略的環境影響評価 (SEA) が制度化²⁷⁰されており、現在、実施中の事例が複数ある。ドイツは、2004年6月に従来の環境影響評価法に戦略的環境影響評価制度を追加する法案が提出され、戦略的環境アセスメントを導入するための立法措置が進められ、2005年6月に成立した。導入法では、戦略的環境アセスメント (Strategische

²⁶⁹ See Marshall,(2006)p285.

²⁷⁰ 英国については、イングランドの制度である「計画及びプログラムの環境影響評価に関する規則 (The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004)」を取り上げている。

Umweltprüfung : SUP) とは、事業レベルの環境アセスメント (環境適合性審査: Umweltverträglichkeitsprüfung) : UVP) より上位段階にある計画およびプログラムを対象とする環境アセスメントとして定義されている。すなわち、ドイツも行政主導型戦略的環境アセスメントである。

(2) 戦略的環境影響評価のプロセスごとの特徴等

(i) 対象となる計画・プログラム

英国では、「法的、制度的、行政的」必要性に基づく計画・プログラムのうち、国家・地方・地域レベルの主務省庁により作成・採択が行われるもの、または、国会若しくは政府による立法手続きを通じて、主務省庁が採択のための手続きを行うものが、対象とされている。具体的には、以下の計画・プログラムが対象とされている。

ドイツでは、戦略的環境影響評価法 (SUP 法) の別表に、その対象とする計画・プログラムが明記されているが、これらは EU の SEA 指令に基づき指定されたものである。具体的には以下に示すとおりである。

- ① 景観保護、森林保護、漁業、エネルギー、鉱業を含めた工業、交通、廃棄物管理、水管理、電気通信、観光、国土整備、土地利用など、EU の SEA 指令に対応した計画・プログラム (SUP 法の別表 3.1 に記載)
- ② 環境影響評価 (EIA) 必須事業 (SUP 法の別表 1 に記載) 及び州法により EIA やスクリーニングが必要とされる事業について枠組みを設定する計画・プログラム (SUP 法の別表 3.2 に記載)
- ③ 上記の①、②以外で、当該計画が EIA 必須事業 (SUP 法の別表 1 に記載) あるいはその他事業の許可決定について枠組みを設定するもので、スクリーニングにより、重大な環境影響を与えると判定される計画・プログラム
- ④ 連邦自然保護法 (BNatSchG) の第 35.1.2 条で EIA 実施対象とされる計画・プログラム

なお、以下の計画・プログラムは SEA の対象外とされている。

- ・ 国家防衛または非常事態のみを目的とする計画・プログラム
- ・ 予算または財務に関する計画・プログラム

(ii) 手続き

両国とも、スクリーニング、スコーピング、戦略的環境影響評価、戦略的環境影響評価書の作成、関係機関・公衆との協議、意思決定、モニタリング・事後調査の手順で行われる。

(iii) スクリーニング

両国とも、SEA の実施に際してスクリーニングが実施され、制度上評価対象となるか否かについて判断がなされる。

英国では、主務省庁が、SEA 規則別表 1 (Schedule 1) で記載された環境に重大な影響を及ぼす程度を決定する基準を考慮し、法定協議機関と協議した上で SEA の実施の必要性

の有無を決定する。主務省庁が、環境へ重大な影響を与えるおそれがないと決定し、SEAを実施しない場合には、主務省庁は当該決定とその理由を明記した文書を作成し、公衆へ公開する。

ドイツでは、SEA 法案の別表 3 で明記された計画・プログラムに該当すれば、SEA の対象となる。SEA が必須とされていない計画・プログラムであっても、それが、EIA の対象となる事業やその他の事業の許可決定について枠組みを設定するものである場合には、所管官庁がスクリーニングを行い、環境への影響の可能性を評価し SEA の実施の必要性の有無を決定する。決定に際しては SEA 法案別表 4 の基準を考慮する。スクリーニング結果は公衆に公開される。

(iv) スコーピング

両国とも SEA の範囲を決定するためのスコーピング手続きがある。

英国では、主務省庁が、SEA の範囲を決定するために法定協議機関と協議することが義務付けられている。その際、当該計画等に対する SEA スコーピング報告書が、主務省庁から協議機関との協議を目的に発行される場合がある。なお、スコーピングの具体的な詳細は SEA 規則には記載がなく、ODPM 実施ガイド案²⁷¹に実施手順が記載されている。

ドイツでは、所管官庁が、現在の知見の状況、所管官庁に寄せられた公衆の意見、一般的な審査方法等を考慮しながら、SEA の調査範囲を確定する。SEA の対象となる計画・プログラムの実施により影響を受ける可能性のある関係官庁は、当該 SEA の調査範囲並びに環境影響評価書の中で報告されるべき事項の範囲と詳細さの程度を設定する協議に参加する。

(v) 代替案

両国とも、代替案の検討が義務付けられている。

英国では、主務省庁が、戦略的環境影響評価書の作成において、当該計画・プログラムの目的及び地理的範囲を考慮した合理的な代替案の作成及び評価を行わなければならない。具体的には、ODPM 実施ガイド案で示されたステージ B (スコーピング段階に相当) において代替案の作成が行われる。選択された代替案については、選択された理由の概要、どのように環境影響が評価されたかを記述する。なお、代替案には、比較検討の対象として“計画・プログラムが存在しないシナリオ”や“将来も現状の計画がそのまま適用される通常のシナリオ”も含まれる。

ドイツでは、所管官庁が、環境影響評価書の作成において、予測される重大な環境影響と合理的な代替案を調査、記述、評価する。また、選択された代替案について、選択された理由、審査がどのように実施されたかを記述する。なお、代替案には、比較検討の対象として実施しない案も含める。

²⁷¹ 戦略的環境影響評価指令の実施ガイド案 (A Draft Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive) のことで、副首相府 (ODPM)、ウェールズ政府、スコットランド政府、及び北アイルランド環境省が共同で作成した。具体的な SEA の対象となりうる計画及びプログラムがリストされているなど、SEA を実際に実施するために必要な情報や実施手順が詳細に説明されている。

(vi) 審査と SEA の結果の反映

両国とも、審査と SEA の結果を計画の策定に反映させるための手続きがある。

英国では、計画等が採択される前に、戦略的環境影響評価書が公開され、公衆や法定協議機関から意見や助言を得た後、主務省庁は当該計画等の変更内容または変更しない理由の文書を作成する。計画等が採択される際には、戦略的環境影響評価の結果を採択に反映させるため、主務省庁は、戦略的環境影響評価書、法定協議機関及び公衆からの意見、必要な場合には EU 加盟国との協議結果を考慮する。

ドイツでは、関係官庁、公衆の参加による協議が終了した後に、所管官庁が、関係官庁、公衆の意見を考慮し、環境影響評価書を審査する。この審査の結果は、計画・プログラムの策定及び変更のための手続きにおいて考慮される。

(vii) モニタリング、事後調査

両国とも計画策定後の調査について規定がある。

英国では、予期できない負の影響を早期に把握するために、主務省庁が、計画・プログラムの実施における環境影響をモニタリングする。但し、モニタリングの結果、負の環境影響が確認された場合の対応策は規定されていない。

ドイツでは、計画・プログラムの実施から生ずる重大な環境影響についてのモニタリングの実施が求められており、基本的に所管官庁の義務とされている。具体的なモニタリングの方法は、環境影響評価書の記載に基づいて定める。また、モニタリングの結果は、公衆、関係官庁が利用しやすい形で公表される。

(viii) ティアリング

両国では、SEA を経た計画・プログラムに基づき実施される事業における EIA の取り扱い是不一样的。

英国では、SEA を経て採択された計画等に基づく事業に対して EIA が不要であるとは規定されていない。一般的に、SEA は広範な提案や代替案を扱い、EIA は事業特有の情報に関する詳細な環境影響について評価を行うものとされている。よって、SEA は EIA の準備において役立つものであるが、それにとって代わるものではない。

ドイツでは、ある計画・プログラムの採択は、多段階にわたる計画過程や許可過程の一部であることから、審査の重複回避のため、ある計画等がそれらの過程のどの段階に位置するかを踏まえつつ、当該計画等に係る SEA の手続においてどのような環境影響を重点的に審査すべきかを定める。既に SEA を経た計画・プログラムによってその範囲が設定される計画等や事業について、それらに係る SEA や EIA の調査は、追加的な環境影響、その他重大な環境影響がある範囲や、影響評価の更新や掘り下げが必要な範囲に限定される。

第6章 国際開発援助アセスメント

第1節 国際開発援助機関と環境アセスメント

1. 環境配慮の取り組み

国際連合では、環境問題に取り組む機関は少なくないが、大別すると、①アジア・太平洋経済社会委員会(ESCAP)及びヨーロッパ経済委員会(ECE)などの地域経済委員会、②国連環境計画(UNEP)及び国連開発計画(UNDP)、③国連教育科学文化機構(UNESCO)及び国連食料農業機構(FAO)などの専門機関に分けられる。特に、1972年の国連総会の決議に基づき設立されたUNEPや、地域レベルではESCAPの活動²⁷²が、非常に重要な役割を果たしている。

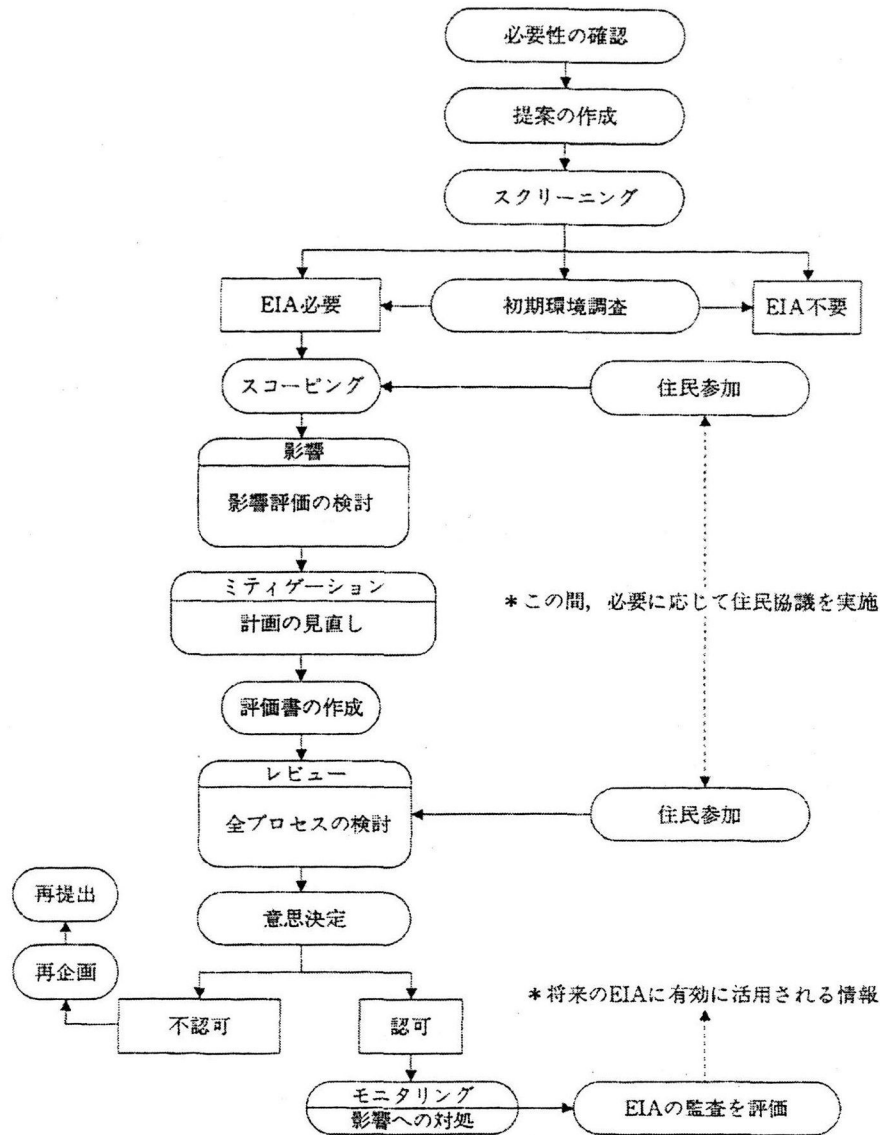
UNEPの活動は、既存の国連システム内の諸機関が行っている環境関係の諸活動を一元的に調整し、かつ、これらの諸機関が未だ着手していない問題にイニシアチブを与えることによって国際的な環境協力を促進させることをその特徴としており、この活動は、「触媒的及び調整的機能」と呼ばれている²⁷³。その活動分野は、健康と人間居住、環境と開発、地球監視、生態系保全等多岐にわたっている。その活動を見ると、1982年5月の管理理事会特別会合で、ストックホルム会議以後10年間の新たな認識に基づく「1982年の環境：回顧と展望」と題する決議を行なった。その決議の中において、「国連システムは貧困と低開発という環境問題に取り組まねばならない。」と述べ、さらに管理理事会において開発途上国の環境問題解決のための追加的財源に関する決定を採択した。これは、開発途上国の最も深刻な環境問題に取り組むための優先プログラムに資金を提供するクリアーリングハウスと呼ばれるもので、1986年までに、バングラディシュをはじめ12の途上国に適用されている。

1984年6月に環境アセスメント専門家会合が設立され、そこでUNEP加盟諸国における環境アセスメントの推進を図るための共通のガイドライン、基準、モデル法制度等の検討を行なっている²⁷⁴。UNEPによる環境アセスメントは、図6-1に示す手続きを踏むことを意図するものである。

²⁷² ESCAP(1982) Review and Appraisal of Environmental Situation in the ESCAP Region, Bangkok.

²⁷³ UNEP(1979) The Environmental Situation and Activities in Asia and Pacific in 1978, Bangkok

²⁷⁴ ESCAP(1985) Environmental Impact Assessment, Guidelines for Planners and Decision Makers, United Nations.



出典：UNEP:EIA Training Resource Manual²⁷⁵

図 6-1 EIA のプロセス

一方、OECD では、環境委員会及び開発援助委員会（DAC）が環境問題を取り扱っている。1970年に国際的な環境問題の顕在化を背景として設立された環境委員会は、当初は、先進諸国の環境問題について取り組んでいたが、1979年の環境大臣会議における「予見的環境政策に関する宣言」において「加盟国政府は、環境悪化を阻止するのを手助けするため、特に開発途上国とできるかぎり協力を継続する」と述べ、開発途上国の環境問題に二国間援助と国際機関を通じて協力することを打ち出した²⁷⁶。一方、DAC は、1981年の上

²⁷⁵ UNEP (2002) Environmental Impact Assessment Training Resource Manual (Second Ed)

²⁷⁶ Bill L.Long(2000) International Environmental Issues and the OECD:

級会合で環境問題を取り上げ、翌 82 年の会合において「開発援助プロジェクトに環境保全的要素が有効に組み入れられるよう業務面、手続面に配慮する」旨の合意を行った²⁷⁷。その背景には、開発途上国における環境保全には援助国も重大な責務を有するという国際世論があった。これらの結果、1983 年 10 月に、環境委員会の下に「環境アセスメントと開発援助」特別グループが発足した。このグループは、開発援助に際して適切な環境保全上の配慮がなされる方策を如何にシステムティックに確保するかについて検討することを目的とし、DAC との密接な連携を図りながら、①環境アセスメントが必須と考えられるプロジェクト類型の抽出、②被援助国が開発援助プロジェクトを策定する段階での制約事項とその克服方策の検討、③開発援助に際して行われた援助国による環境アセスメントのケーススタディ、④環境アセスメントの手続、方法、実施体制のあり方の検討等の 4 項目のプログラムを行うこととなった。これらの検討結果は、定期的に環境委員会及び DAC に報告され、その指導のもとに作業が進められ、1985 年及び 1986 年の環境アセスメントに係る OECD 理事会勧告に反映された²⁷⁸。

開発援助プロジェクト及びプログラムに関する 1985 年の「環境アセスメントに係る勧告」は、DAC との協力のもとで環境委員会に対して、①開発プロジェクトの早期の段階における環境アセスメントの実施、②アセスメントの実施対象プロジェクトの選定、③具体的実施手続、組織、予算等の作成などを勧告したもので、特に、付属書の中で「生態学的条件の考慮」の重要性にふれている。1986 年の「環境アセスメントの促進に必要な施策に係る勧告」は、加盟国に対して、①自国の援助手続及び実施体制の中への環境アセスメントの組み込み、②取組み状況の報告（1989 年まで）を勧告した。

また、1987 年 11 月に、DAC と環境委員会の共催によって「開発途上国との環境協力の強化に関するセミナー」を開催するなど、DAC を主導とした開発援助における環境配慮の取組みが進められている²⁷⁹。

2. アメリカ国際開発庁の環境配慮の取組み

1961 年のアメリカの対外援助法(Foreign Assistance Act of 1961)には、環境と天然資源に重大な影響のある援助プロジェクトの環境アセスメント(第 117 条)、熱帯雨林の管理(第 118 条)、絶滅に瀕した種の保全(第 119 条)といった環境配慮条項が盛り込まれている²⁸⁰。1976 年には、USAID(アメリカ国際開発庁:U.S. Agency for International development) の規則改訂により ODA に環境アセスメントを導入し、1981 年の対外援助法の改正で法的に明確にしてきた。1989 年 12 月の国際開発財政法(International Development and Finance Act)によって、世銀やアジア開発銀行などの多国間金融機関における米国代表理事は、人間関

1920-2000,P15.OECD.

²⁷⁷ OECD(1982) Document DAC,p2.

²⁷⁸ OECD(1985) Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes.

²⁷⁹ Bill L.Long(2000)p80.

²⁸⁰ Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 87-195)

係に重大な影響を及ぼす恐れのある開発プロジェクトの採択投票の際に、その少なくとも120日前までに当該提案プロジェクトの代替案と環境影響の分析を行ったアセスメントが用意されなければ、投票を行ってはならない旨を定めている。

また、本部の各地域局や海外事務所には、多くの環境専門家が配置されている。途上国に対する支援理念は、途上国が環境問題の認識・評価・解決における自立性の尊重にある。

なお、対外援助法は、2001年9月11日の同時多発テロの影響を受けて、2002年に改正され、2003年6月から施行されている²⁸¹。MCA計画の推進機関は、USAIDではなく、新たな政府機関であるミレニアム挑戦公社(Millennium Challenge Corporation:MCC)となった²⁸²。

3. わが国の環境配慮の取組み

(1) わが国の開発援助機関の動向

近年、わが国は1989年7月のアルシュ・サミットにおいて、3,000億円程度を目途とする環境援助政策を表明し、開発援助を実施する際の環境配慮の強化を謳った。それに呼応して、同年10月、援助機関である海外経済協力基金(OECF)は、OECD理事会勧告(1985年6月20日採択)や国際援助機関のガイドラインを参考にして、「環境配慮のためのOECFガイドライン」を作成した²⁸³。1991年のロンドン・サミットでは、地球環境問題に対処するための相互協力を基本として、わが国の技術・経験の活用や政策対話の強化によるニーズの把握、案件の発掘などの基本的考え方を明示してきた。国連環境開発会議において、政府は、この環境ODAを5年間で9,000億円から1兆円を目途として、大幅に拡充・強化することを表明したが、援助を効果的・効率的に実施するため、閣議決定により、「政府開発援助大綱」(1992年6月30日)を定めた。そのなかで、ODA4原則、すなわち、①環境と開発の両立、②軍事的用途等への使用の回避、③経済社会開発への適正・優先資源配分の観点から軍事支出等の動向への十分な注意、④民主化等や基本的人権等への十分な注意、等を明らかにしている。

一方、中公審・自環審の答申「国際環境協力のあり方について」(1992年5月15日)を受けて、環境基本法(1993年11月12日制定、19日公布)は、国際的協調による地球環境保全の積極的推進(第5条)という基本理念とその推進に当たっての国の責務(第6条)を明確にするとともに、地球環境保全及び開発途上地域の環境保全に関する国際協力の努力義務(第32条)を課し、国内外に日本の環境政策上の立場を明確にしている。

(2) OECFにおける貸付と環境配慮

²⁸¹ 2002年3月、ブッシュ大統領は「開発のための新たな約束(a new compact for development)」という新たなイニシアチブを発表し、①今後3年度(2004年度から2006年度まで)で、米国の開発援助を(年額)50%増額し、最終的に年額50億ドル増の水準に到達させ、②この増額分は、「ミレニアム挑戦会計(Millennium Challenge Account, MCA)」という新たな特別会計で使用する、ことを明らかにした。このMCA計画が対外援助政策に大きな変化を及ぼすことになった。

²⁸² http://www.usaid.gov/fani/Summary-Foreign_Aid_in_the_National_Interest.pdf

²⁸³ 海外経済協力基金「環境配慮のためのOECFガイドライン」(1989)は、その後の経験の蓄積を経て、1995年8月に「環境配慮のためのOECFガイドライン(第二版)」として改訂された。

一般的には、途上国側は、援助案件の緊要性から早期のプロジェクト実施という意向を持っている。また、借款によつての環境調査の実施には消極的な態度を示すことがある。この場合、相手国の選択と判断をいかに適切ならしめるかという観点から、環境配慮の重要性について相手国から理解を得るよう努力するとともに、調査部分の借款についての条件緩和、有償無償資金の有機的な組み合わせ、プロジェクト・サイクル(図6-2参照)の中での一貫した環境配慮等々を考慮することが望まれる。そのためには、ODAの援助政策の中に環境配慮の実施について明確にするとともに、実施組織である OECF 及び JICA の事務分掌事項の中に環境配慮の明文規定化などが必要となる(図6-3参照)。そのため、OECF は、1989年に環境配慮の方針を明確化した「環境配慮のための OECF ガイドライン」を策定し、プロジェクトの実施国に配布することにより、環境配慮の進展を促している。また、開発プロジェクトの審査時に、このガイドラインに基づき、当該プロジェクトによる環境影響に対して、十分な環境配慮がなされているか否かについて確認を行うとともに、事後評価や監理においても必要に応じて環境影響に関する調査を実施している。

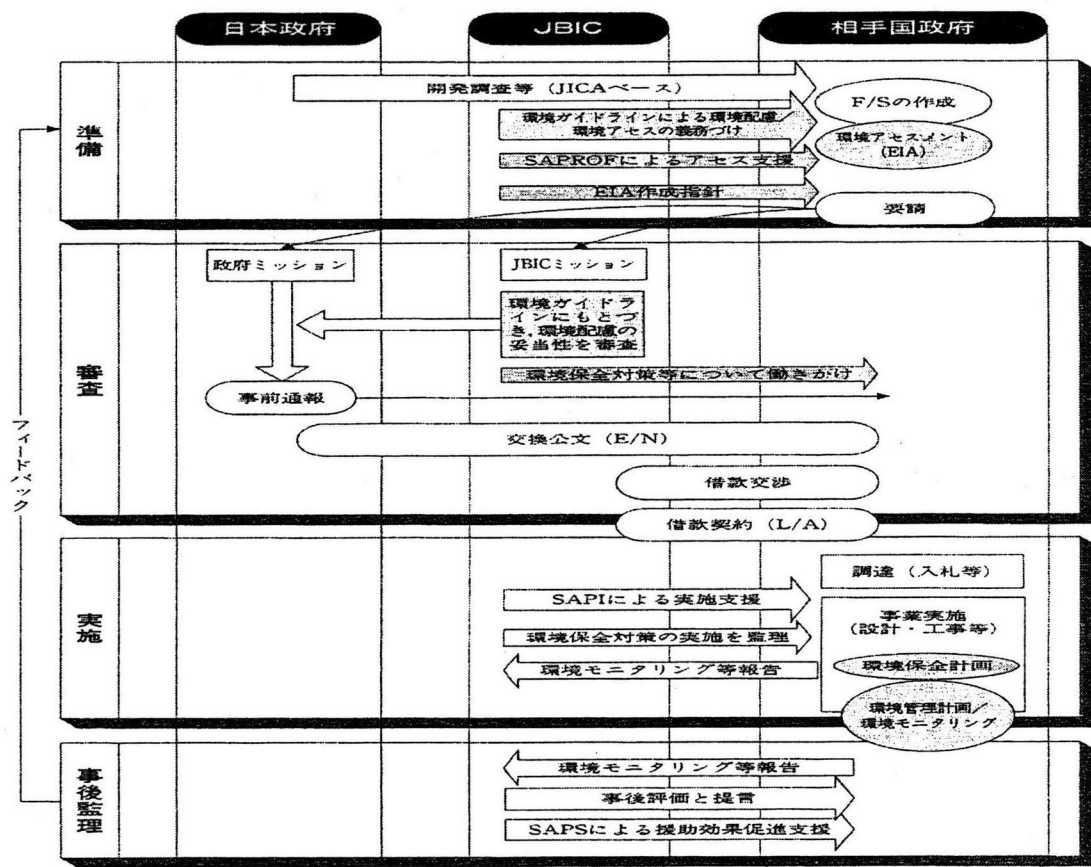


図 6-2 円借款プロジェクト・サイクルにおける環境配慮

	<調査業務のフロー>	<検討内容と時期>	<検討事項>
案件発掘	要望調査／プロジェクト ファインディング ↓ TORの受理 ↓ TORの検討	(予備的スクリーニング) ・ IEEあるいはEIAが必要か否 かの判断 ↓ (スクリーニング) 予備的スクリーニングの確認	重大な環境問題を生じせしめる 案件は採択しない方針である。
事前調査	↓ 事前調査 ↓ S/W協議合意 ↓ 事前調査報告書の作成	↓ (スコーピング) ・ IEEあるいはEIA 重点分野の決定 ・ 作業分担の決定	(S/W, M/M記載) スクリーニング, スコーピング に関して合意した事項の記載 方法の検討 (事前調査レポート) 事前調査段階までの経緯, 合 意事項等の明確化
コンサル選定	↓ 業務指示書の作成 ↓ コンサルタントの選定		(業務指示) コンサルタントが担当する IEEあるいはEIA支援の範囲, 作業量の目途の設定 (コンサル選定) 業務指示に対するプロポーザル の妥当性の評価
本格調査	↓ IC/Rの作成と協議 ↓ IEEあるいは EIA支援の実施 ↓ DF/Rの説明協議 ↓ F/Rの作成		(IEEあるいはEIA) スコーピング結果に基づくEIA 項目, 方法等の協議・決定への 支援 (調査管理) 適切なIEEあるいはEIAへの支 援が行われているかどうかのチ ェック (ファイナルレポート) IEEあるいはEIAへの支援結果 ならびに提言等の明確化

(出典：「分野別（環境）援助研究会報告書 1988年国際協力事業団」一部修正)

注： は、ガイドラインの主たる適用範囲

図 6-3 JICA の開発調査業務への環境配慮の組み入れ

第2節 国際金融機関にみる環境配慮の仕組みと実際

1. 世銀の環境問題への取組み

世界銀行²⁸⁴とは、一般に、国際復興開発銀行(IBRD)及び国際開発協会 (IDA)を併せたものを指すが、多国間援助機関の中でも積極的に環境プロジェクトへの融資、各種のガイド

²⁸⁴組織上は、世界銀行は二つの機関からなっているが、両機関にそれぞれ、職員が配置されているわけではなく、開発途上の経済状況による貸出融資条件の違いにより、どちらの機関を通して貸出融資を実施するのかが決まる。世界銀行の職員数は約10,000名で、その内、約7,000名がワシントン本部に、残りの約3,000名は約100箇所にある現地駐在事務所に勤務している。

ラインや技術的ハンドブックその他の出版物の発行等、特に環境問題に対して活発な活動を展開し、世界的な動向をリードする存在といえる。なお、IBRDとIDAは、総裁、組織、スタッフは同一であり、運営上に多くの共通点があるが、貸付・融資条件や資金源、支援対象国、加盟国数などに相違点がある。たとえば、貸付・融資条件をみると、IDAは無利子であるが、一人当たりのGNPが1,305ドル以下の国を対象としている。

1984年5月、世界銀行は、「環境政策と手続」というガイドラインを公表し、その中で環境破壊の恐れのあるプロジェクトは、然るべき措置を講じなければ融資を行わない旨を明らかにした。

その後、1987年5月の機構改革に伴い、コナブル総裁は世界資源研究所(World Resources Institute)での演説の中で、「環境活動はグローバルな貧困問題への戦いに新たに次元を加えるもので、健全な生態系がよい経済である」と発言し、ブラジルでのアマゾン道路開発プロジェクト(Polonoroeste Project)による蹟きを認めた。その反省にたつて、生態系の重要性を再確認するとともに、環境への配慮を世銀の業務、政策及び調査評価、研修・情報活動に基本的に組み入れるという、今後の環境政策を明らかにした。

その主たるものは、政策・企画・調査担当副総裁の下に環境局と各地域担当環境課の設置、環境専門家的大幅な増員、途上国(30カ国)の環境調査の実施、地球規模の熱帯林の保全活動への参加と森林プロジェクト融資の倍増、アフリカの砂漠化・森林破壊の防止のイニシアチブ等であった。なかでも、環境局は、開発プロジェクトによる環境影響を重点的に取り上げ、国別及び緊急度別に優先順位を確定するとともに、技術、経済等の各分野の政策・調査活動を実施し、地域スタッフにガイドラインや専門的知見を含む情報・データベース(ENVIS)の確立を任務とするものである。

1989年度における環境局の活動は、自然資源管理、環境質と保険、環境経済学の三つを主軸として、世銀の政策・調査活動に環境配慮を組み込む作業が進められたが、特に、環境アセスメントのスタッフ業務指令(Operational Directive:OD)及びそのガイドラインが策定されている。また、政策・調査活動の大部分を占める工業・エネルギー局等の他局においても、環境配慮の内生化が図られている。後述するように、ODに関しては、1991年10月に過去2年間の実績を踏まえて改訂されている。このODの存在は、環境に重大な影響の可能性のある全てのプロジェクトに義務づけられているため、世銀の貸付を求める借入国のなかには、その環境影響報告書の準備のため、新たに環境アセスメント制度の導入を図ったところも少なくない。

1990年11月には、世銀、国連開発計画、国連環境計画の三者で共同運営される地球規模ファシリテイ(GEF)が設立された。これは、途上国などの参加国(1993年6月現在、64カ国)が地球環境の保護を図る措置への資金として、①オゾン層の保護、②温室効果ガスの排出抑制、③生物種の多様性の保護、④国際水域・水資源の保護の4領域を対象としている。1991年から1994年までの3カ年のパイロット・プログラムであったが、1992年4月に、参加国はパイロット・フェーズ終了後の基本政策に合意している。そこでは、GEF

の再構築を意図し、地球環境保全の措置の増分コストを賄う追加贈与資金として、砂漠化や森林破壊による土地資源の劣化も従来の4領域に関連づけて対象とするなど、8つの原則の位置づけを行っている。

1992年6月のUNCEDの開催以降、世銀は国別政策対話、経済・セクター研究及び貸付業務といった各業務に環境配慮を組み込みながら、その統合化を図るなど持続可能な開発のための国際協力において指導的役割を果たそうと試みている²⁸⁵。

特に、1993年1月の世銀の機構改革により、既設の環境局に加えて、新たに農業・天然資源局、運輸・水資源・都市開発局の二局を設け、それらを統括する環境的・持続可能な開発担当副総裁職(Environmentally Sustainable Development: ESD)を新設するなど、貧困の克服とともに環境の保護と改善への取組み体制の一層の強化を図っている²⁸⁶。

2. 世銀の環境政策

世銀は、1992年の「世界開発報告(World Development Report 1992)」の中で、政策、プログラム、制度の各側面で大きなシフトが生ずることを前提条件としつつ、持続可能な経済及び人的資源の開発と環境の保護・改善は、その加速も可能であり、両立しうると結論づけた。その両立の確保のため、以下の二つのタイプの政策には高い優先順位を与えている²⁸⁷。一つは、開発と環境間のプラスのリンケージを生かす政策が挙げられる。例えば、貧困緩和と健全な環境政策に関して、プレストン総裁は、「開発の促進と環境保護は同一命題の相互補完的側面であり、貧困の克服にはその双方が必要である。」と述べ²⁸⁸、所得向上、貧困緩和、環境保護の相互間のプラスの結び付きに十分配慮することを強調している。二つには、マイナスのリンケージを打破する政策、例えば、稚拙な成長戦略によって生じた土壌の劣化などの環境上の損傷を修復する試みなどである。

現在の世銀の環境政策の基本目標は、以下の4点に集約される。

- ① 健全な環境保護のための優先順位の決定、制度構築、環境プログラムの実施に関する途上国支援
- ② 世銀の貸付プロジェクトの環境アセスメントによる環境配慮の徹底
- ③ 世銀の貸付・融資対象加盟国による貧困の緩和と環境保護のリンケージの強化
- ④ 地球環境ファシリテイ(Global Environmental Facility: GEF)による地球環境問題への途上国支援

また、1999年に世銀はすべての銀行業務に新たな環境政策と手続き、よりよい実践の指針を策定した²⁸⁹。

²⁸⁵ World Bank(1992) Environmental Assessment sourcebook.Washington,DC.

²⁸⁶ World Bank(1995) Environmental Assessment:Challenges and good Practice. Washington,DC.

²⁸⁷ Becker, B. (1997) Sustainability Assessment: A Review of Values, Concepts and Methodological Approaches, Issues in Agriculture 10, Washington, DC, Consultative Group on International Agricultural Research/World Bank.

²⁸⁸ World Bank News No.1992.6.4.

²⁸⁹ World Bank(1999) Operational Policy, Bank Procedures and Good Practice4.01:Environmental

3. 貸付プロジェクトに対する世銀の監理と評価

世銀の全てのプロジェクトは、その貸付期間中、恒常的に責任担当スタッフによってモニタリングされる。特に、業務評価局は、過去に承認した貸付案内を審査して、教訓を学びうるパターンと傾向を特定し、将来の業務に向けて勧告を行っている。そのなかには、環境影響を考慮して改善を図ったものについての評価も実施している。

例えば、1990年環境報告書では、畜産(Livestok)プロジェクト(ボツアナ)、ナルマダ(Narmada)川流域プロジェクト(インド)、シングラウリ(Singrauli)地域開発プロジェクト(インド)、クドウン・オンボ(Kedung Ombo)プロジェクト(インドネシア)、カラジャス(Carajas)鉄鋼プロジェクト(ブラジル)、ポロノエステ(Polonoroeste)プロジェクト(ブラジル)など6件について評価を行っている。これらには、畜産(Livestok)プロジェクトのケースのように、例えば、国際環境NGOから家畜遮断のためのフェンス設置による野生生物への影響が問題視されたが、世銀はフェンス設置への貸付はされておらず、フェンス政策自体の再検討を政府に要望していたとして、問題とされたことの多くに誤った情報があるとするものもある。しかし、環境への影響が大きいことを理由に世銀の政策を見直し・変更する契機となったプロジェクトも少なくない。以下に、世銀の移住政策を巡って国際的論議を呼んだナルマダ流域開発プロジェクト²⁹⁰に関する世銀の教訓についてみることにする。

(1) ナルマダ流域開発プロジェクトの教訓

1985年4月、世銀はインド西部の最貧地域の一つで、干ばつ常襲地帯にダム・発電所建設と灌漑運河の建設からなるサルダル・サロバル・プロジェクト(ナルマダ)に対する貸付の決定を行った。それは、家庭用水、農業用水、工業用水と電力及び雇用機会の確保を目的とするものであった。しかし、1980年代の後半になって、このプロジェクトによって生ずる環境問題や立ち退き者に対する世銀の移住政策や関係の諸州(グジャラート、マデイヤプラデシュ、マハラシュトラ)の策定した移住計画に対して、地域住民や国際NGOによる議論が高まってきた²⁹¹。その論点は、経済性(経済収益性、便益)、強制移住、森林地の水没の三つに集約される。

1991年、当時のコナブル世銀総裁は、このプロジェクトの移住及び最就業活動の実施とプロジェクトの環境影響の評価に関して独立審査団は、世銀に対して1992年6月に審査報告書(Morse Report)を提供した。その報告書は、世銀の移住政策に関して、立ち退いた住民が再定住後に少なくとも旧来の生活水準を維持・回復できるような政策を講ずるべきであると述べた。そして、プロジェクトの審査、実施、監理に係わる従来の世銀の政策やガイドラインに重大な欠陥のあることを指摘し、このプロジェクトに対して一定の距離を持

Assessment. Washington DC.

²⁹⁰ Claude Alvares & Ramesh Billorey(1988)Damming the Narmada, Third World Network/APPEN.

²⁹¹ 鷲見一夫『ODA援助の現実』80頁[岩波書店1989]、Edward Goldsmith & Nicholas Hildyard(1986)The Social and Environmental Effects of Large Dams, vol.3, Sierra Club and Wadebridge Ecological Centre. NGOs' Publication(1987)Financing Ecological Destruction: The World Bank and the International Monetary Fund.

って再考するように要望するものであった。また、このような問題がその他のプロジェクトに対しても普遍性をもつかどうかを確認するために、世銀の手続を見直すように勧告した。

1992年10月、世銀の理事会はこの独立審査の報告結果を受け入れ、インド政府に対して6ヶ月の期限と支援条件を付して、このプロジェクトへの支援を続行することを決定した。しかし、1993年3月、インド政府は移住と再就業に関する政府のアクション・プランに基づき、独力で建設工事を完了することを決め、世銀に対して貸付残余部分の取消しを求めた。

以上は、ナルマダ・プロジェクトによる教訓の大まかな経緯である。世銀の貸付プロジェクトに対する監理と評価業務にとって、審査前の借入国の基礎的データとその地域社会との有効なコンサルテーションが如何に重要であるかを示している。この教訓は、移住問題の複雑性とこれに対する世銀側及び借入国側の対応能力の強化の必要性を指摘するものであった。

(2) 強制移住に関する業務指令

住民の移転を伴うプロジェクトの業務担当者は、強制移住に関する業務指令に従って、審査を行うが、特に、①強制移住の発生の回避ないしその最小化、②不可避の場合における移住計画の策定、③コミュニティの参加、④再定住地における悪影響の最小化、⑤弱者（原住民・少数民族など）に対する適正な補償、などを考慮することとなっている。

1992年10月の世銀理事会において、ナルマダの教訓からこれまでの教訓の見直しの提案がなされ、見直しを行うタスク・フォースが環境内に組織された。6つの業務地域の協力の下に、現在貸付中の案件のうち、強制移住を含むプロジェクト（約135件）の分析に着手した。その分析は、強制移住プロジェクトでは特定の問題が繰り返されことを示唆している。すなわち、①移住が主要な問題として特定されてこなかったこと、②借入国における移住政策と法的規定が土地所有権や損失補償法の延長線上にあること、③途上国における移住に関する組織や官理機構が弱体であること、④移住の運営に用いられる技術的な熟成度に不足があること、などである。

また、当該プロジェクトが貸付契約やガイドラインの遵守のもとに実施されているかを確認する作業と合わせて、強制移住の実施状況を改善するための短期的・長期的戦略について、特に、アジア地域における強制移住、都市及びインフラ・プロジェクトによる移住、移住の実施状況、世銀の技術的支援等への勧告が1994年に準備された。

4. 環境関連貸付

環境への配置を世銀業務に統合する活動は、近年目覚ましく進展している。

世銀の貸付における環境関連貸付(Environmental Lending)をみると、1989年度と1993年度との比較では30倍と急激に膨らんでいる²⁹²。世銀では、プロジェクトに係わる環境保

²⁹² World Bank(1995) Environmental assessment: challenges and good practice. Washington, DC.

全対策のコストまたは便益が全体費用の 50%以上のものを環境要素の含むプロジェクト (Significant Environmental Components Project)と位置づけている。その実績をみると、1992 年度(1991 年 7 月 1 日～1992 年 6 月 30 日)では、全承認プロジェクト件数 222 件中、前者は 19 件約 12 億ドル、後者は 43 件であったが、1993 年度 (1992 年 7 月 1 日～1993 年 6 月 30 日)では、前者は 24 件総額 19,9 億ドルに達し、後者についても 30 件認められた。

承認された環境主体型プロジェクトには、三つのタイプの業績がある。すなわち、①都市・産業公害規制 (Urban and Industrial Pollution Control)、②自然資源管理 (Natural Resources Management)、③環境制度設計 (Environment Institution Building)などである。この①のタイプはブラウン・アジェンダとも呼ばれ、都市が直面している三つの領域すなわち、エネルギー利用と効率、都市公害・産業公害の防止、都市環境の管理、などをカバーしている。1993 年度では、7 件 13 億ドルがブラジル、中国、韓国、トルコの水質汚染管理とインド、メキシコの大気汚染規制に関する大規模プロジェクトに貸付された。

②のタイプはグリーン・アジェンダと呼ばれ、持続可能な自然資源の管理を促進し、資源劣化の抑止を意図する活動を対象としている。それには農業及び土地の管理、森林の管理、水資源及び集水域の管理、海岸・沿岸域の管理、種の多様性の保全、などが含まれる。

エジプト、インド、パキスタン、トルコの水資源管理・国土保全やエジプト、カボン、セーシェル、チュニジア、ベネゼエラの野生生物の生息地保護及びインドネシアの害虫管理など 10 件のプロジェクトに 5 億 2 千百万ドルが貸付された。また、この①と②のタイプを横断し結び付けるものとして③のタイプがあり、ボリビア、チリ、中国、ガーナ、韓国、パキスタンなど、6 件 1 億 7 千 3 百万ドルが貸付された。

5. 世銀の環境改善手法

(1) 国家環境行動計画の策定支援

世銀は、環境配慮を一般業務に内生化するために、これまで内部資料として借入国ごと環境イシュー・ペーパー (EIP) の作成や特定国の環境詳細研究を実施してきたが、併せて借入国との共同で国家環境行動計画 (National Environmental Action Plan:NEAP)の策定に着手した。

NEAP は、その国の主要な経済・社会開発プログラムのすべてに環境配慮を組み込むための枠組みを示すことを目的とし、そこでの最も重要な環境問題を特定することにより、意志決定者に対して、優先順位の判断材料を提供するものである。これにより、借入国の主要な環境問題が確認され、その問題に対処するための国別の環境政策やプログラムが形成される一助となる。世銀はこの NEAP の策定と実施を支援することにより、借入国との対話の基礎として活用し、そこから得た情報、結果、戦略を環境業務に取り込んでいる。世銀が NEAP の策定を最初に支援した国はマダガスカルであるが、NEAP の策定過程で、環境アセスメント制度の導入や土壌・水資源保全への関心が深まるなど、現業部門の業務

に積極的な影響を与えている。世銀は、1994年度中にほとんどのIDA借入国NEAPの策定を完了するように支援を強化している。また、IBRD借入国も数カ国が策定し、その他の中所得国でも多くが作成中である。

(i) 責任と手続

NEAPは融資受入国の各国政府の責任において広範な現地参加のもとで準備し、実施する。世銀はそれに対する助言と要請に基づく技術支援を調整する役割を演じている。

(ii) 内容と形式

NEAPの内容と形式は、当該国の規模、環境問題の範囲、経済情勢、環境問題に対する政府の対応力の相違によって異なるが、典型的な項目には以下のようなものがある。

- ① 環境と開発戦略との関連
- ② セクター間の主要な問題（人口、公衆衛生、文化、資源、社会、経済的要因）
- ③ 主要な開発活動、経済成長の傾向、資源活用、保護
- ④ 問題解決のための戦略と活動の推進

(2) 世銀の環境アセスメントに関する教訓

世銀は一定基準でプロジェクトを分類し、必要と認められるプロジェクトにはすべて環境アセスメント (Environmental Assessment:EA)を実施するよう借入国に要求している。

EAの実施は借入国の責任であるが、そのプロセスの支援とモニターは世銀の業務担当者が行っている。また、EA実施には通常、準備コストの2-3%かかるため、その財政支援も借入国の要請に応じて、技術援助贈与プログラム等の資金によってなされている。

世銀では、業務担当者がプロジェクト審査時に履行する事項として、1989年にEAのスタッフ業務指令(Operational Directive:OD)を作成し、そのガイドライン(Environmental Assessment Source Book)を定めてきた²⁹³。

しかし、世銀は、タイ国の第三次電力システム開発プロジェクトによる教訓から、1991年10月にODを見直し、その改訂を行った。

その契機となった貸付は、タイ発電庁の1991-1992年度投資計画に含まれるいくつかの援助、研修、環境モニタリング用機材の調達によって強化することを狙ったものである。このプロジェクトによって、約250世帯の人々が影響を受けるが、その移住に関する規定と保健及び漁業に与える影響について、地域住民や国際NGOによる論争が起こった。

世銀は、このプロジェクトの環境アセスメント及び影響緩和対策についての詳細な審査を実施することにより、1991年12月、理事会は貸付の承認を行った。このケースを通して、世銀は、環境問題への対処には、透明性の確保と紛争の未然防止・回避を図るプロセスを経て実施されるべきであるとの教訓を得た。

ところで、現行の環境アセスメントは、プロジェクトの設計と実施というサイクルの各段階で環境配慮を組み込む形となっている。図6-4のように、まず、設計段階は、プロジェ

²⁹³ World Bank(1991)Environmental Assessment Sourcebook, Volume 1・II.

クトの選定におけるスクリーニングから始まる。スクリーニングは、環境アセスメントの必要性とその程度を見極めるもので、環境問題の性質や規模等により、A,B,C,Dの4つのカテゴリに分類されている。Aは、環境影響が多様かつ重大なプロジェクト（ダム、貯水池、大規模灌漑、大規模都市開発等）、Bは、特定の限定された環境影響のプロジェクト（小規模開発等）、Cは、環境アセスメントを必要としない環境影響のないプロジェクト（教育、家族計画、制度開発等）、Dは、環境が主体となる環境プロジェクト、である。ちなみに、1993年度に承認又は検討中のプロジェクト626件のうち、79件がA分類、267件がB分類、235件がC分類、未分類のものが45件となっている。

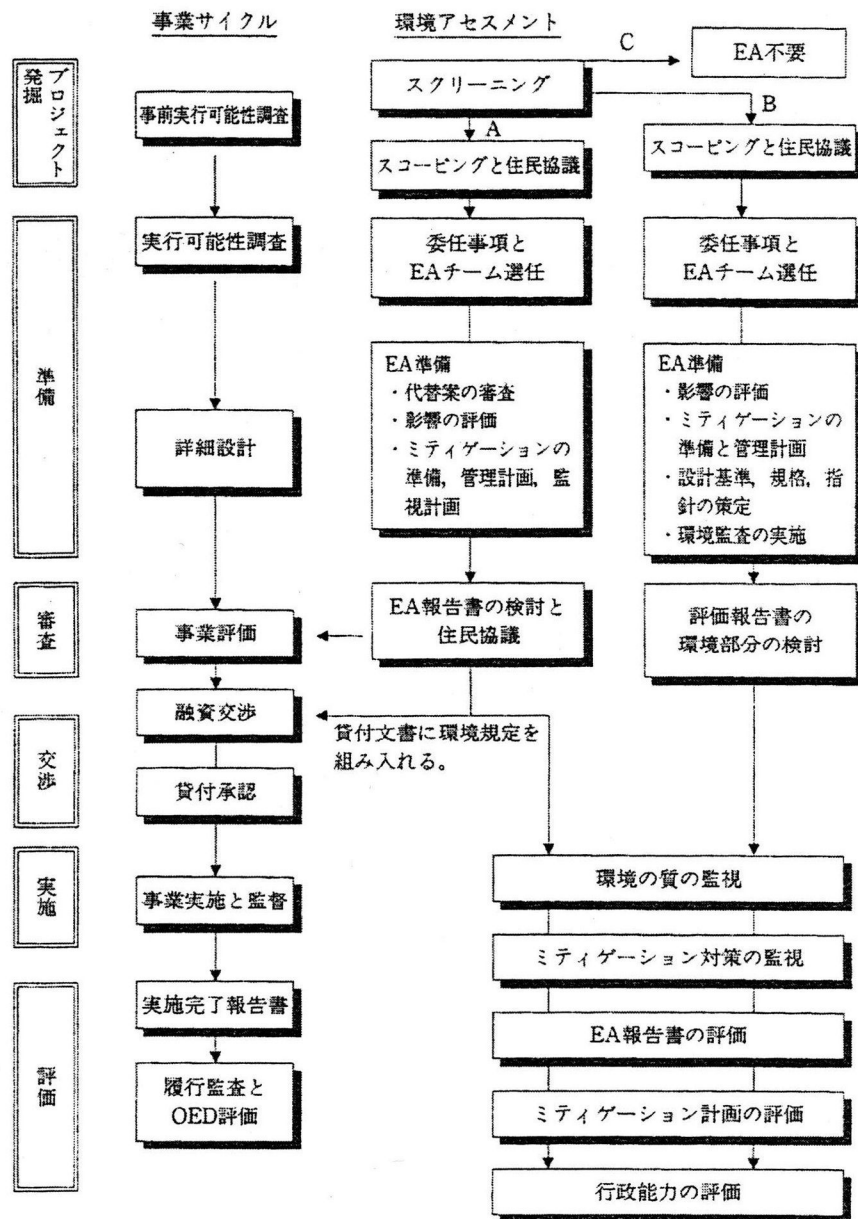


図 6-4 事業サイクルと環境アセスメントとの関係

スコーピングとEAの準備は連動しており、プレF/S調査及びF/S調査の必須要件である。詳細設計には環境緩和策を含むものとされ、最終EAは世銀の審査に先だって提出されなければならない。次に、実施段階では、最終EAが借入国及び世銀を満足させる場合、地域環境課が借入国との協議によって決定する環境条件等の基礎となり、それらは貸付協定に組み込まれる。監理に移行すると、借入国との間で同意された関係条件が環境上、遵守され、履行されているかのモニタリングが含まれる。実施が完了した後に、実際に生じた影響や影響緩和策の有効性の双方の評価を含むプロジェクト完了報告書(PCR)が提出される。PCRが提出されたプロジェクトは、業務評価局が再評価をその後に実施する。

以上は一連のプロジェクト・サイクルであるが、改訂されたODでは、スクリーニングの段階で影響を受ける人々とのコンサルテーションが始まり、特に、EAの準備段階で影響を受ける地域住民やNGOSの参加を不可欠のものとしている。地域住民の巻き込みは、地域固有の潜在的な環境情報の正確な理解を得ることにより、プロジェクト設計を改善し、調査及び環境影響の地域的な誤解を正すことに有益である。これまでの教訓は、それが限られたものであったことを示している。1993年度のアセスメントの約70%は、スコーピング段階で学識経験者や地域住民、NGOSとのコンサルテーションを含むものとなった。また、借入国及び世銀のEA遂行能力の構築とEAプロセスの改善により、環境アセスメントの強化を図っている。

6. アジア開発銀行の取組み

(1) アジア開発銀行の環境政策

アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)は、1978年に「ADBの援助における環境と開発(Environmental Protection & Development Financing by the ADB)」を理事会に提出し、環境に取り組み始めた。1981~82年に環境専門家2名を採用し、地域セミナーの開催、途上国の環境担当の機関を強化のための技術協力等、の活動を具体的に行い始めた。また、技術協力のほか、資金協力では、特に、スクリーニング手続を体型化した。

ADBの環境政策は、1986年の「環境政策と手続の評価(Review of the Bank's Environmental Policies and Procedures)」に明らかにされたが、それは、環境問題の認識とその適切な対策、担当職員の環境意識の向上、地域資源センター的役割、環境質高揚プロジェクトの支援等であった。1987年に環境部を創設し、1990年に環境部に昇格させるなど組織体制の整備を図っている²⁹⁴。

その活動では、特に、加盟途上国の環境の状況や環境の法制度、天然資源等を取り纏めた環境プロファイル(Briefing Profile for Country Programming Missions)を作成し、また、植林、衛生といった従来型の環境プロジェクトのほかに、環境管理に重点を置いた地

²⁹⁴ ADB(1992)Environmental legislation and Administration: Briefing Profiles of Selected Developing Member Countries of Asian Development Bank. Manila.

域開発計画、タイのソクラ湖沼開発調査、サムプラカーン工業汚染防止調査のような技術協力を行っている。

(2) アジア開発銀行の援助手法

(i) 環境貸出契約 (Environment Loan Covenants: ELCs)

アジア開発銀行の環境配慮の取組みは、主として融資(finance)におけるプロジェクトの環境健全性を確保する原則的手段としての環境アセスメント手続に集中してきたといえる²⁹⁵。しかし、プロジェクト実施の幾つかの場面では、環境アセスメントのみでは、十分に注意を喚起することはできないような場面において、ELCsが重要な役割を果たしている。

アジア開発銀行は銀行と借入諸国との間に貸出協定 (Loan agreement) を締結するが、その際、そのプロジェクトの環境健全性を確保するアプローチの1つとして、環境貸出契約 (ELCs) を活用している。

ELCsは借入人が銀行融資を認めさせるための特別の保証であり、また、それらは貸出協定の中に両当事者が環境問題への責めを負うということへの重要性の反映でもある。ELCsは銀行のプロジェクト・サイクルにおいても、環境配慮を統合するダイアグラムのなかに位置付けられている。

ELCsをもつプロジェクトの歴史を振り返ってみると、発展の段階から、1983～87年までの第1期と1988～90年までの第2期とに区分される。その件数は第1期では、融資件数240のうちの22パーセントの54件であったが、第2期では175件のうちの73件と、前期の2倍にあたる42パーセントを占めるようになった。1982～87年頃の当初のELCは、例えば、「借入人は、当該プロジェクトの実施や維持管理を確実にするために、全ての適用可能な公害法規や規則を効果的に実施するように行政庁や環境庁に努めなければならない。」といった一般的内容や性質のもので、借入人の講ずべき全ての行動範囲を反映するものではなかった。

ところが、1988年の契約を契機として、大きな転換期を迎えたといえる。そのことは、数の多さのみならず、その内容と詳細さのレベルであり、契約の多様な類型を反映した広範な環境問題を射程に取り組み、詳細な基準、類型化、計画予定表や成果を含むようになったことに現れている。

代表的なELCsの事例としては、①工業開発プロジェクト²⁹⁶、②森林プロジェクト²⁹⁷、③農業貸付プロジェクト²⁹⁸、などがある。

(ii) ADBのEIA情報

²⁹⁵ ADB(1997)Environmental Impact Assessment for Developing Countries in Asia. Manila.

²⁹⁶ 厳格に適用可能な地方の環境基準の採用や他で実証済みの環境負荷の少ない公害防除手段の義務付けやさらに詳細かつ具体的な行動準則の義務付けなどをもつ事例

²⁹⁷ ADBの環境ガイドライン及び環境アセスメントへの合致を求めた事例

²⁹⁸ 貸付農家の農薬と肥料の適正使用と環境支援団体との協同など内容の多様化がみられる事例

ADB は、開発部門ごとのガイドラインを作成しており、このガイドラインは、開発計画の各段階における情報チェック項目をチェックリストの形式で指示している²⁹⁹。ガイドラインは、環境影響の内容及びその程度を明らかにし、より詳細な EIA の要否の判断を行う初期環境調査(IEE) に利用される。以下に、ダム・貯水池及び水力発電計画と工業開発計画のチェックリスト項目の一部を示す。なお、ダム開発などに伴う住民移転に関するガイドラインが 1995 年に出されている³⁰⁰。

(ア) ダム・貯水池及び水力発電計画のチェックリスト項目

ADM のダム・貯水池及び水力発電計画のチェックリスト項目は、①プロジェクト立地による環境問題、②設計に関連する環境問題、③建設段階に関連する環境問題、④プロジェクト稼働に関する環境問題、⑤潜在的環境強化対策、⑥水力発電計画のための付加的考慮、等の諸点について、下記の項目のチェックがなされる。

①プロジェクト立地による環境問題

- ・移転、稀少生態系の枯渇、歴史的文化的価値の喪失、流域の土砂沈砂流出、航行の悪化、地下水文への影響、価値ある魚種の減少、鉱物資源の水没、その他の水源による損失や不利な影響

②設計に関連する環境問題

- ・道路の土砂流出、貯水池の用意、水利権争議、魚類保護

③建設段階に関連する環境問題

- ・土壌流出、その他の建設上の危険（労働省の安全、労働衛生、水による疾病）、建設モニタリング

④プロジェクト稼働に関する環境問題

- ・下流の洪水、養殖場の氾濫による下流の価値の低下、下流の土砂流出、貯水池管理の欠落、富栄養化、放流水質、有害病原菌の媒介昆虫、
- ・入江・沿岸漁業の影響、貯水池の安全性、運転モニタリング

⑤潜在的環境強化対策

- ・内水面漁業の強化、農業の削減、下流のコミュニティの水供給、下流の養殖、林業、野生生物保護、レクリエーション

⑥水力発電計画のための付加的考慮

- ・多目的管理の必要性、農村の電化、送電線（稀少生態系の強化、野生生物の移動の悪化、環境審美の悪化、建設及び残土地域からの土壌流出）

(イ) 工業開発計画のチェックリスト項目

①プロジェクト立地による環境影響

- ・適正な立地選定、緩衝帯の妥当性、アクセス道路による過度な交通危険、近隣者へのニ

²⁹⁹ ADB(1988)Environmental Guidelines for Selected Industrial and Power Development Projects. ADB(1993)Environmental Guidelines for Selected Infrastructure Projects. Manila.

³⁰⁰ ADB(1998)Handbook on Resettlement A Guide to Good Practice. Manila.

ューサンスもしくは危害、隣接資産価値への影響、工場排水問題、移転問題、稀少生態系への影響、社会経済的影響、水供給及び水理への影響、建造物による環境審美の低下、建造物による歴史的文化的遺産・価値の劣化

②設計に関連する環境問題

・液体廃棄物の排出、固形廃棄物の排出、気体廃棄物の排出、有害物質の取り扱い、騒音・振動、工場排水システムの不十分さ、環境基準の妥当性

③建設段階に関連する環境問題

・アクセス道路問題、労働者への危険（事故、有害物質の取り扱い、伝染性疾病の危険、土壌流失、騒音・振動、ちり・臭気、採石場での危険、建設段階でのモニタリングに関する規定

④プロジェクト稼動中での環境問題

・環境上の価値の汚染（液体・固形・気体廃棄物による汚染に伴うもの）、近隣住民・財産への危険、ニューサンス（騒音・振動、ちり・臭気・大気汚染、アクセス道路上に落下する有害物質の取り扱い、アクセス道路の交通混雑、環境審美上の価値低下）、労働衛生・安全の十分性（有害物質の管理、負傷者への緊急治療に関する規定、定期的健康診断、負傷者への補償、工場内の水供給・衛生施設）、酸化物質の臭気による歴史的遺物・記念物への損害、モニタリング・人員の十分性

⑤批判的・全般的環境評価クライテリア

・非常かつ非代替的資源の受容不可能な損失、短期的な利益目的のための貴重かつ非代替的資源の過度な利用、危機に瀕している種への危険、国家エネルギー状況からみたエネルギーの過度利用、住民不安の受容不可能なレベル

7. 国際金融援助機関の環境配慮の検討

欧米諸国や国際援助機関の環境概念は、公害のみならず生態系や社会的側面なども含めて環境をとらえており、特に環境要素としての生態系を重視している。そこで、国際金融機関の環境配慮について、その理念、手法、組織、援助における配慮の段階、わが国の対応との関連等について概観する。

(1) 理念

理念として、「環境」が持続的発展を達成するための不可欠な要素として把握されている。すなわち、環境を開発の一つの要素として位置づけ、構成要素の「環境」が健全でなければ、開発によって得られる便益は長期的に確保されないとしている。

(2) 手法

開発援助で環境を取り扱う手法として、プロジェクト・アプローチとカントリー・アプローチとがある。プロジェクト・アプローチでは、環境配慮を盛り込む開発プロジェクト方式と、環境質自体を高める環境プロジェクト方式がある。各金融機関ともプロジェクト・アプローチを必ずとっているが、環境プロジェクトについては、ADB, USAID のように開

発途上国の環境計画の立案や実施、管理能力を高める技術協力を中心とする機関と、IDBのように環境プロジェクトへの融資を積極的に行うものがある。カントリー・アプローチを積極的に進めているのは世銀である。USAIDは、環境プロファイル（環境に関する国別報告書）を作成している。ADBも途上国の環境意識の高揚と担当職員の参考資料に供するため、環境プロファイルを作成している。環境プロファイルのほとんどは、1987年から1992年までに作成され、公表されている。これらは、環境の状態と推移に関する情報を収集・分析するとともに、関連の法的・制度的状況や当該国の環境政策を評価することにより、環境と開発にかかる問題解決の枠組みを提示することによって、当該国のあるべき環境政策に向けて、政策の変更や転換を提案するものといえる。

(3) 組織

世銀、USAIDは、環境本部長及び環境専門家を擁している。IDBは、既存の体制のまま各セクター専門家、技術者の環境意識を向上させ、審査能力を高めることによって環境面への取り組みを強化する体制をとっている。ただし、開発プロジェクトの環境チェックはいずれの場合でもプロジェクト担当者によって行われ、環境専門家は補助的な役割を果たしている。

(4) 環境配慮の実行段階

開発プロジェクトにおける環境配慮は、図6-5にみるように、プロジェクト・サイクルの(i)準備・発掘段階、(ii)F/S段階、(iii)審査段階、(iv)実施段階、(v)事後評価段階の5段階のサイクルで組み込むことができる。

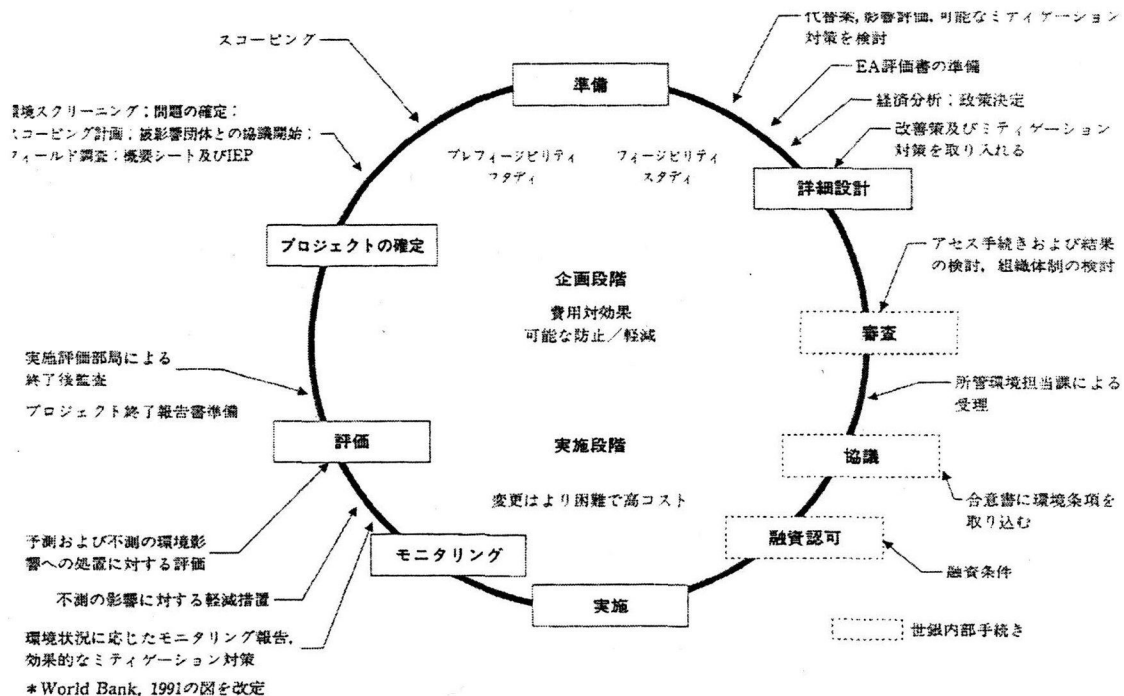


図6-5 環境アセスメントとプロジェクト・サイクル³⁰¹

³⁰¹ Warren C.Baum(1982) The Project Cycle. World Bank, Washington.DC.

(i) 準備・発掘段階

当該国の資源を優先的に利用して重要な開発目的を達成させるプロジェクト・アイデアを発掘することに狙いがあるため、当該プロジェクトが環境に著しい影響を及ぼす可能性があるか否かを判断する机上でのスクリーニング段階と環境影響の範囲と内容を定性的に把握し、詳細な環境調査や専門家の導入の可否を判断するという二つの段階がある。USAIDは、一般に環境に著しい影響を与えるプロジェクトのタイプを示すリスト、ADIは、環境に及ぼす影響の性質ごとにプロジェクトを分類したリストを利用している。

(ii) F/S段階

選別されたプロジェクトについて環境配慮にかかわる領域の見当づけ(Scoping)を行い、その領域の内でのどの程度以上の影響を防止するか判断(Threshold Judgment)が必要とされる。そこでは、期待される便益に見合った費用の範囲内での技術的・組織的問題点の克服やそれに必要な政策の導入の可能性等について、なにがしかの保証が必要となる。USAIDのスクーピング手法は、特に参考となる。この段階では、セクターごとに環境に及ぼす影響を記述したガイドラインやチェックリスト、環境アセスメントの実施マニュアル(USAID)、環境プロファイル(世銀、ADB, USAID)が作成されている。

(iii) 審査段階

国際金融機関の場合、貸付承認以前に正式な審査を行って、プロジェクトの全面的な健全性や実施の準備状況をチェックするのが一般的である。基本的には、人の健康・安全の確保、生態系の容量(carrying capacity)や自然再生能力(regenerative capacity)を越えない範囲で、プロジェクトの便益の最大化を図る方式で対処している。その際、採用する環境保全対策が、実施機関で運営・管理できるものという配慮が必要である。

(iv) 実施段階

プロジェクトの完全な稼働時点までの建設や事業展開をカバーするとともに、進行中の作業や活動のあらゆる局面をモニタリングする必要がある。世銀では借入国と協同して予期していなかった影響を削減し、調整を行っており、ここでの結果が将来のプロジェクトに有意義な提案を与えることにもなる。そこで、各機関とも環境モニタリングの重要性を強調しているが、そのガイドライン、マニュアルは作成されていず、ケースバイケースで対応している。

(v) 事後評価段階

当初の配慮事項のフォローアップやモニタリングを通して、その評価を実施し、目的が達成されたかどうかの確認を行うとともに、プロジェクト実施の経験を踏まえて、同種の案件に対して、適用可能な教訓を引き出すことにある。世銀では、すべての案件の事後評価を通常業務の一環として実施している。

以上のプロジェクト・サイクルをみると、準備・発掘段階という早期の段階での環境アセスメントの実施による環境配慮がまず考えられる。早期の段階では、借入国のイニシア

チブにより、環境にリスクの少ないプロジェクトを導入することが可能である。また、F/S段階でも、適切な調査活動によって環境影響を評価することができる。しかし、たとえば、世銀のスタッフの関与は、審査以前では詰問的な役割に限定されているので、プロジェクトの環境影響評価は当該借入国の責任に委ねられているという点に注意が必要である。

8. 国際金融機関の援助手法

(1) EBRD の援助手法

欧州復興開発銀行(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)は、体系的な環境手続の採用によって、当該プロジェクトの発掘、準備、承認及び実施という一連のプロセスの全段階に環境配慮を組み込んでいる。それは、①プロジェクトに関する環境情報への事前請求、②環境スクリーニング、③環境調査、④環境審査、⑤環境誓約を含む協定書、⑥プロジェクトの環境管理、⑦プロジェクトの環境評価とモニタリングといった環境配慮手法からなっている³⁰²。それを図 6-6 に示す。これらの手法は、銀行のプロジェクトに可能な限り最良な環境基準が満たされることを確保するために、プロジェクト準備と承認プロセスの関連段階に統合されているといえる。たとえば、完了したプロジェクトの事後評価は、将来のプロジェクトの立案に組み込むべき教訓としての情報提供の役割を担っている。銀行の定める関連情報、公衆の審査の記録及び技術的調査(たとえば、環境アセスメント報告書や環境監査報告書)を提出するすべてのプロセスは、プロジェクト提案者の全責任において全うしなければならない。この環境審査プロセスの多様な段階を完了するのに必要な時間や情報は、そのプロジェクトの個別事案や複雑性、潜在的影響の大きさと提案者の対応などによって異なるといえる。

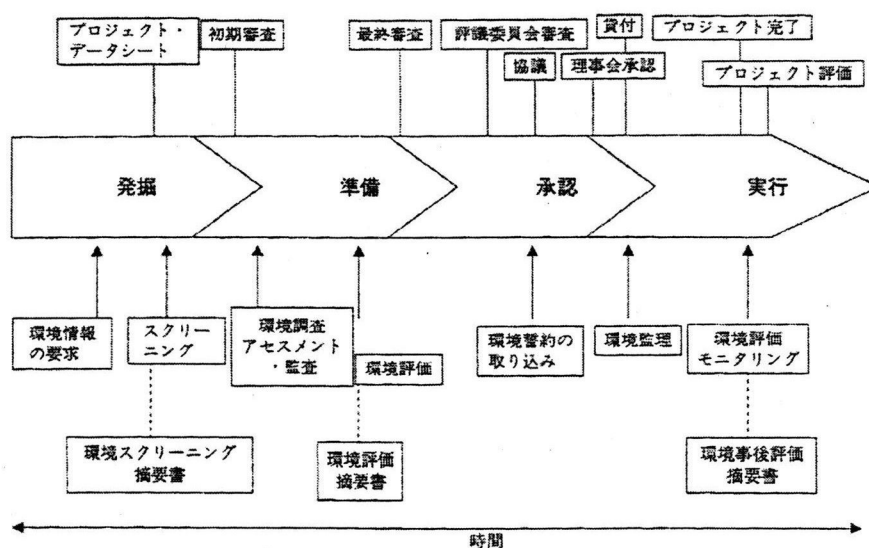


図 6-6 プロジェクトの環境手続とフロー 出典：EBRD 1992 ,p4

³⁰² EBRD(European Bank for Reconstruction and Development:1992) Environmental Procedures.

環境スクリーニングは、プロジェクトが業務委員会(Operations Committee)で初期審査を受けるに先立って、プロジェクト主査(Team Leader)の同意を得ながら、銀行の環境スタッフによって適切な環境カテゴリに選別するものである。環境カテゴリや実際の環境審査に必要な情報をプロジェクト提案者から収集する責任は、プロジェクト主査が負う。このプロジェクトのスクリーニングによって、環境アセスメントや環境監査の実施の有無、またはその他の環境情報の要否が決定する。

プロジェクト提案者による環境調査(Environmental Investigations)は、銀行の要求する環境情報を叙述するために行われる。それは、主として、環境アセスメント(Environmental Assessment:EA)と環境監査(Environmental audits)で構成され、ほとんどのプロジェクトはその両方を要求される。プロジェクトの環境審査は、主査との連携の下で、環境スタッフが最終評価のための業務委員会に諮る前に、すべての案件を審査する。業務委員会には、評価を担当した環境専門家の署名入りの環境評価の摘要書(Memorandum)、環境評価の要約、環境スクリーニング報告書などが提出される。環境評価の摘要書の準備には、環境スタッフが責任を負っている。プロジェクト準備と環境審査を通して、特定された必要な環境措置は、総務会(General counsel)の事務局が窓口となって作成する貸付協定(Loan covenant)に組み込まれる。その環境条項案の作成には、環境スタッフがサポートし、協定に関する全体の責任を主査が負っている。貸付期間中は、銀行の環境指導(Environmental Supervision)が講じられる。これは、協定に明示された環境対策をプロジェクト提案者が実施することを確保するものであり、従わない場合には、適切な措置が講じられる。環境指導の内容には、プロジェクト提案者の行うモニタリングのチェックとともに、プロジェクト計画の一部として特定された環境緩和措置や環境向上対策の評価が含まれている。プロジェクトの完了時には、環境の査定が主査の要請により、スタッフによって行われる。これは、環境の側面からの査定であり、その結果は環境査定摘要書として整理され、完了報告書(PCR)の一部となる。その結果によっては、完了後も環境モニタリングが継続される³⁰³。以上が一連の環境手続であるが、特筆すべきことは、住民関与を確保する責任をプロジェクト提案者、主査や環境スタッフに課すことのみならず、EBRD のすべての意思決定機関の責務として明確にしていることである。

(2) ADB の援助手法

ADB は、提案されたすべての案件に関して、環境面から審査するだけに止まらず、その関心はその前段階に位置づけられるカントリー環境戦略にも及んでいる。カントリー環境戦略は、環境セクターがカントリーオペレーション戦略の策定やカントリーオペレーション・プログラムの決定に際して、必要な環境配慮条項をインプットする業務を基礎にして策定される³⁰⁴。カントリープログラム・サイクルの各段階における環境配慮の統合は、ポ

³⁰³ EBRD (European Bank for Reconstruction and Development: 2003) Environmental Procedures.

³⁰⁴ Asian Development Bank(1994) The Environment Program of The Asian Development Bank..

ジションペーパーの準備(Position Paper Preparation)、カントリープログラム・ミッション(Country Programming Mission:CPM)、部局間評価(Interdepartmental Review)、カントリーオペレーション・プログラムペーパーの作成(Country Operational Program Paper Finalization)という各段階で行われる。特に、環境部のスタッフが CPM に直接参加することで、環境面での要請を最大限にプログラムの中に内部化するとともに、案件によっては、詳細に検討すべき環境項目が明らかにされる。

ADB のカントリー・オペレーション戦略の面では、環境戦略が体系化されているが、それは借入国の吸収能力、他の供与国との優位性の比較、当銀行の資源と能力、優先順位、借入国の必要とする開発援助の規模と形式等を考慮したものとなっている。同時に、開発戦略の基礎となる環境セクター報告書は、DMCs における主要な環境・資源問題、環境問題に関する制度や政策、政府の環境問題の優先的課題、MDBs の近時の計画プログラム、当銀行の環境プログラムなどを明らかにしている。その面では、特に、銀行は優先順位を評価し、政策を形成し、潜在的な技術支援や投資プロジェクトを特定するという重要な各段階に、環境セクター報告書を準備し、それを最新化することに力点を置いている。DMCs ごとに融資や技術協力の案件を決めるプログラムを立案することを発掘(Identification)というが、ADB の環境配慮は、プロジェクトの着手や進行中のみでなく、より早期の段階であるプロジェクト発掘時にその組み込みを図っているといえる。

(3) 世銀の環境援助手法

世銀の環境改善にアセスメントを重要視している。1991 年の OD と 1999 年の OD の相違点は、従来は特に規定されていなかった新項目、セクター調整貸付、汚染防止・削減ハンドブックの使用、国際条約の順守、環境監査などの項目について、新たに規定したことが、その現れである。また、従来は、公開協議については、カテゴリ A 案件に限定されていたが、すべてのカテゴリ A 及び B 案件について借入人に義務付けることで、NGO との協議の重要性と情報の公開などによる透明性や説明責任を強化している。

(4) プロジェクト・サイクルにおける環境配慮と住民関与

CEE 及び DMCs に対する開発援助は、一般に、プロジェクト方式で実施されている。そこで、プロジェクト・サイクル、すなわち、(i) 発掘・準備段階、(ii) F/S 段階、(iii) 審査段階、(iv) 実施段階、(v) 事後評価段階の段階ごとに、住民関与を組み込むことによる環境配慮の手法を検討することにする³⁰⁵。

(i) 発掘・準備段階

CEE 及び DMCs の資源を優先的に利用して重要な開発目的を達成させるアイデアの発掘に狙いがある。ここでは、机上でのスクリーニングによる選別と詳細な環境調査等の可否を判断するという二つの段階がある。EBRD では、UN 及び ECE の越境汚染に関連する環境アセスメント協定の原則を地域レベルの重大な環境影響をもつプロジェクトに適用して

³⁰⁵ プロジェクト・サイクルにおける環境配慮のその他の視点については、拙稿「国際金融機関と環境協力—アジア開発銀行・世界銀行にみる環境配慮の仕組みと実際—」野村好弘・作本直行編『地球環境とアジア環境法』環境と開発シリーズ第 7 号、pp29-61[1996]を参照されたい。

いる。それは、EAを必要とするカテゴリA、限定的な特定のアセスメントを必要とするカテゴリB、それらを必要としないカテゴリCに分類し、それぞれを例示する方法を採っている。特に、住民関与に関して、カテゴリAのすべてのプロジェクトは、その内容を住民、政府、NGOs、関連地域団体に通知する責務をプロジェクト提案者に要求する通知手続がある。

(ii) F/S段階

選別されたプロジェクトに関して環境配慮に係わる領域の見当づけ(Scoping)を行い、その領域内でどの程度の影響を防止するかを判断を行う。カテゴリAのプロジェクトは、すべてEAを必要とするが、EA準備の第一歩は、十分なスコーピングにある。スコーピングとEAの準備は連動しており、プレF/S調査及びF/S調査の必須要件である。スコーピング・プロセスは、そのプロジェクトに起こり得る環境影響やより正確な影響の領域を明らかにし、EAのための参考用語(TOR)を作成する。この段階で、プロジェクト情報やその起こり得る影響が地域社会やNGOsに開示され、地域レベルにおける関心事についてEAの焦点を集めることをコンサルテーションによって進めていく。詳細設計には影響緩和対策を含むものとされ、最終EAはMDBsの審査に先だって提出されなければならない。一般に、審査以前の段階では、MDBsのスタッフの関与は、諮問的な役割に限定されているので、プロジェクトの環境影響評価は当該DMCsの責任に委ねられているが、EBRDのスコーピング手続では、住民やその他の当事者は、EAのなかで取り扱われる問題を提出する権利を付与されており、プロジェクト提案者には利害関係者と協議することが課せられている。

(iii) 審査段階

MDBsの場合、貸付承認以前に正式な審査を行って、プロジェクトの全体的な健全性や実施の準備状況をチェックしている。EA報告書はいくつかの構成要素からなるのが一般的である。すなわち、①概要、②地理的、生態学的、社会的な内容に関する簡潔なプロジェクト記述、③調査地域の特性評価を含む基礎データ及び物理的、生物学的、社会経済的状況に関する記述、④そのプロジェクトから予測される積極的・消極的影響を評価し、明らかにする影響評価の記述、⑤環境的視点からの代替案の分析、⑥マイナス影響を除去し、相殺し、削減する実施対策を明らかにする環境緩和対策及び環境管理計画、⑦環境モニタリング計画、⑧スコーピング及びEAの評価段階における利害関係団体やNGOsとのコンサルテーションに関する記述である。

住民との関係では、EBRDの環境スタッフは、EA報告書、環境監査のチェックを通して、適切な住民関与がなされたかをフォローする責務を負っている。EA報告書では、住民の関心や問題が調査され、提示される。環境監査は、過去の財産や施設の利用に関連する潜在的環境問題を特定するために実施されるが、その施設等の周辺住民によって提示された問題や地域住民の被った影響についての記述が不可欠とされている。

(iv) 実施段階

最終 EA が DMCs 及び MDBs を満足させる場合、担当部局が DMCs との協議によって決定する環境条件づけ等の基礎となる。それらは貸付協定に組み込まれる。監理に移行すると、DMCs との間で同意された環境条件が、遵守され、履行されているかをチェックするモニタリングがなされる。EBRD では、貸付協定のなかに住民関与手続を組み込む方針を採っているため、プロジェクトが実施されている間やその後においても、提案者には住民との協議プロセスの継続が課せられている。たとえば、産業施設のプロジェクトの場合、提案者には、環境認識・緊急対応に関する地域団体・組織との連絡を維持することが要請されている。これらの組織の例示としては、UNEP が開発したプログラム(地域レベルにおける緊急時の対応認識と準備に関する計画:APELL)の枠組みに掲げる集団がある。

(v) 事後評価段階

実施が完了した後に、実際に生じた影響や影響緩和策の有効性の双方の評価を含むプロジェクト完了報告書(PCR)が提出される。PCR が提出されたプロジェクトは、業務評価局が再評価をその後に実施する。EBRD の PCR では、特に、公衆参加について評価を実施している。

以上のように、プロジェクト・サイクルにおける環境配慮は、当該プロジェクトの環境影響を緩和し、住民とのコンサルテーションの機会を確保するという効果をもつが、同時に、そのレベルに止まるという限界をもつ。DMCs が長期計画の策定にあたって、その早期の段階で環境配慮を内生化させることができなければ、大規模・複合的・重層的な開発計画のプロジェクトの個別事案に対して、いくら環境配慮をしてもその整合性を欠き、その効果はかなり疑わしいということになる。今後は、プロジェクト・サイクルで得た経験を生かしながら、長期計画や政策立案の早期の段階において環境配慮を組み込むことが益々重要になろう。

(5) わが国の環境援助戦略の検討

わが国が ODA 大国であることは、その援助量の規模、開発援助委員会(DAC)における政治的地位等から明らかである³⁰⁶。一方、その援助政策は、伝統的な援助先進国の行動準則に依拠しつつ、新たに環境と開発の両立などを原則として、政府開発援助大綱(1992年6月30日)によって、包括的な考え方を示してきた。しかし、援助先進国の援助疲れが顕著な現在、わが国への期待が益々高まりつつあるが、ODA の質量の両面における批判は依然として残っており、その批判を払拭し得る援助政策を確立することが課題となっている³⁰⁷。そこで、環境配慮を重視した援助政策ならびに MDBs に対するわが国の対応戦略として、以下の三点が重要と考える。

(i) MDBs の定款や設立認可書への環境政策の明文化への働きかけ

³⁰⁶ OECD/DAC 「21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献」(1996)、UNEP 人間開発報告 1997。

³⁰⁷ 多谷千香子『ODA と環境・人権』有斐閣、pp24-302[1994]。また、大隈宏「二本の ODA と 国際政治」、五十嵐武士編『日本の ODA と国際秩序』所収、pp25-41[日本国際問題研究所・1990] は政治学的視点から、わが国の ODA 政策の課題を分析している。

EBRD は、1991 年に創設された後発の援助機関ということもあるが、設立認可書の中に環境保全と環境改善に関する業務命令(Operational mandate)を明確に謳った最初の MBD である。銀行の環境政策の明確な目的とその政策優先順位を明示することは、借入国の環境保全の促進にとって極めて重要なことである。EBRD は、CEE 諸国の環境改善に主導的役割を果たすために、①環境政策の形成、経済的手法及び市場ベースの技術に関する支援、②環境保護及び改善に向けての経済活動の促進、③地域及び国内における環境計画・教育の推進、④プロジェクトの環境評価に関する業務手続、⑤公衆参加と報告制度などに政策的優先順位を定めている。この EBRD の環境政策は、基本的には、ローマ条約修正第 130 条に謳われた諸原則に基づきながら、欧州全体の統一的な環境原則、環境基準、環境モニタリングのいわば三点セットの推進を目指すものといえる。特に、欧州環境庁や世銀などの MDBs との密接な協力関係を図ることに重点が置かれているのは、広域的環境問題への対応を示すものである³⁰⁸。翻って、わが国の二国間における政府ベースの円借款等は、海外経済協力基金(OECF)がその実施に当たっているが、その設置法のなかに環境政策を明示的に内生化させることが必要である。

(ii) ODA 法などの国内法の整備による MDBs への間接的影響力の行使

近年の米国議会の MDBs に対する動きの中で、特筆されるのが国家環境政策法(NEPA)に規定する環境アセスメントに類似する手続を導入すべきとの主張である。このような米国の国内法である NEPA を国際法に直接適用せよという主張には、財務省や国務省が強く反対したため、すべては実現されなかったが、1989 年 12 月の国際開発財政法の制定によって、表決の 120 日前までにその環境影響評価書が提出されなければ、代表理事は投票を行わないという制約が課せられた。この影響を受け、MDBs の内部規定に上記の趣旨の改正が行われている。米国のとったような国内法の制定による MDBs への影響力の行使は、重要な戦略である。環境基本法(1993 年 11 月 12 日)は、国際協調による地球環境保全の積極的推進(5 条)、開発途上地域の環境保全に関する国際協力の努力義務(32 条)を規定するに止まっている。環境 ODA 法の制定により、国際社会における環境政策を明示し、環境援助中心主義を確立することが、わが国の援助政策の進むべき道の一つと考える。

(iii) ソフトな手法による DMCs の国内環境法の近接化の促進

開発援助を受けるに当たって、DMCs は MDBs の要請する環境基準をクリアーするために、国内法の整備を推進しなければならない³⁰⁹。制度的近接化ないし調和は、EU の試みが代表例であるが、環境法の整備の遅れた国での近接化の事例として、たとえば、CEE 諸国による拡大 EU への加盟に向けての近接化が挙げられる。DMCs の社会システムの中に環境配慮システムを内部化することは不可欠であるが、環境先進国の環境法制度に追従することで調和を図るハードな手法には、以下の欠点がある。すなわち、①環境政策と他の個

³⁰⁸ 拙稿「ECにおける広域環境管理政策の動向と機構の改革」『環境法研究』第 21 号、有斐閣、[1993]

³⁰⁹ これに関連して、EBRD(1994) *Investor's environmental guidelines*, pp540 では、CEE 諸国の環境法制の現状を、①概説、②環境責任、③環境監査、④土地利用計画、⑤環境アセスメント、⑥個別規制法に区分して、投資家向けに整理している。

別政策との間にある相関的な均衡に歪みを生じさせること、②地域のもつ機会的便益や競争的な便益を喪失させること、③地域社会が所有してきた環境に対する選択権を減少させること、④地域が有してきた中間的な環境技術の利用の幅を狭めること、などである。そこで、DMCsの環境アセスメント制度を政策立案、計画策定、プロジェクト実施の各段階に適切に組み込むには、ソフトな近接化戦略が必要である。それには、①目標の柔軟性、②対象ごとに設定された賢明な時間的枠組み(短期・中期・長期)、③費用便益性に着目した手段の選択、④優先的課題の絞り込み、などに配慮することが必要である。近接化戦略に柔軟性を持たせるには、EUで採用されている補完性原則(subsidiary)は参考になる。つまり、DMCsの排他的権限に抵触しない領域を予め定めておき、そのような領域について、MDBsからの要請目標にDMCsが十分応えられない場合には、MDBsが代わってその対策を実施する方法である。

以上の検討から、開発途上国が資源循環型社会を形成できるように誘導するためには、行動を制御する基準やその認識情報、合意形成の場、さらに市場経済に組み込むための経済的インセンティブ等をさらに具体的に検討していく必要がある。すなわち、成長や効率性を確保する経済的目標、貧困や撲滅³¹⁰や公正といった社会的目標と自然資源の維持という生態学的目標という三つの目標の相関関係を正確に把握し、相互に調整を図ることが要求されよう³¹¹。

第3節 ODAと環境アセスメント

1. わが国における社会環境配慮ガイドライン

1993年に制定された環境基本法では、環境の恵沢の享受と継承(第3条)、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築(第4条)、国際的協調による地球環境保全の積極的推進(第5条)という理念を定めるとともに、環境影響評価の推進(第20条)、地球環境保全等に関する国際協力(第32条)、国際協力の実施に当たっての配慮(第35条)を規定した。

しかし、開発途上国においては、この持続的発展を阻む環境に係わる多様な政策課題を抱えているのが現状である。そこで、この持続的発展を確保するためには、先進諸国の政策の押しつけでない形で、いかに開発協力を推進し、その政策を支援し得るかという問題にそれに関わる人材育成も踏まえて取り組む必要がある³¹²。特に、開発途上国に対する開発援助計画は、これまでの紛争事案から開発援助システムの多様な段階で環境配慮を内包させることが課題となってきた³¹³。

³¹⁰ 国際協力事業団「貧困削減に関する基礎研究」(2001年4月)

³¹¹ ESCAP & ADB(1995)State of the Environment in Asia and the Pacific, p571, United Nations. New York.

³¹² OECC(2000) Environmental Impact Assessment for International Cooperation. - Furthering the Understanding of Environment Impact Assessment Systems for Experts Engaged in International Cooperation Activates. 拙稿「開発援助における環境配慮」北見大学論集 25号, 57~72頁[1991]

³¹³ World Bank(1997) The Impact of Environmental Assessment: A Review of World Bank Experience.

前節で検討したようにグローバル・パートナーシップに基づく先進国と開発途上国との国際環境協力としては、世界銀行、アジア開発銀行、国際協力銀行等の国際金融機関の責任とその果たす役割が極めて重要であるが、近年の国際的な環境協力の必要性の高まりのなかで、政府援助機関は、国際機関及び国際開発金融機関などの積極的な取り組みを反映して、従来の開発政策・方針の見直しや新たな開発援助に環境配慮条項の組み込みなど新たな進展をみせている³¹⁴。

わが国では、2003年にODA大綱を改定³¹⁵し、①開発途上国の自助努力支援、②人間の安全保障の視点、③公平性の確保、④わが国の経験と知見の活用、⑤国際社会における協調と連携を基本方針として一層戦略的に実施することを明らかにした。とりわけ、公平性の確保においては、「ODA政策の立案及び実施に当たっては、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODAの実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響」に十分注意を払うこととされた。

これと前後して、国際協力銀行（JBIC）はOECDの環境ガイドラインと輸銀の環境ガイドラインを統合し、2002年4月に「国際協力銀行ガイドライン」³¹⁶として公表し、2003年10月から実施した。また、その国際協力銀行ガイドラインの遵守を確保するために投資担当部署から独立した総裁直属の「環境ガイドライン担当審査役」を置き、異議申立の手続き³¹⁷を整備した。一方、（独）国際協力機構（JICA）³¹⁸は、2004年4月から「環境社会配慮ガイドライン」³¹⁹を施行し、2004年度から要請される案件に適用した。

さらに、2004年10月の環境省の国際環境戦略検討報告書において、今後の国際環境協力の取り組みの方向（補足）として、ODA案件等の実施における環境社会配慮ガイドラインの普及を取り上げ、ODA案件等における環境社会配慮を徹底するため、ODA案件等において環境社会配慮やその確認を行う際に、わが国の経験を活用し、技術的・政策的な支援を行うことや戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：SEA）および環境影響評価（EIA）システムに関する意見交換、手続きや手法上の調整を図ることが今後の取り組み事項として指摘されている³²⁰。

また、2004年11月、環境大臣より中央環境審議会に対し、「今後の国際環境協力の在り方について」の諮問がなされ、近年の地球環境保全等に関する国内外の動向の変化に対応

World Bank Technical Paper no. 363, Washington, DC.

³¹⁴ 拙稿「国際金融機関と環境協力—アジア開発銀行・世界銀行にみる環境配慮の仕組みと実際—」野村好弘・作本直行編『地球環境とアジア環境法』環境と開発シリーズ第7号29-61頁[1996]

³¹⁵ 外務省「政府開発援助大綱」（平成15年8月29日閣議決定）

³¹⁶ 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）

³¹⁷ 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に基づく異議申立手続要綱」（平成15年10月）

³¹⁸ 国際協力機構（JICA）は、2003年10月1日、前身である国際協力事業団から独立行政法人として再編された。常勤職員数は約1,300名である。

³¹⁹ 国際協力機構「JICA環境社会配慮ガイドライン」（2004）

³²⁰ （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。なお、作本直行「わが国の環境ODAと社会環境評価(SIA)」

した今後の国際協力の方向性について検討されているが、その中で今後の国際環境協力の取り組みとして、環境アセスメント制度への公衆参加プロセスの導入への働きかけなど、必要に応じて民主化を促進する環境分野の制度の導入を指摘している³²¹。

その後、2005年に小泉内閣における政策金融改革の一環として、国際協力銀行の業務内容の見直しがなされ、「海外経済協力に関する検討会」の最終報告³²²を踏まえ、援助の実施体制全般を改編することになった。その結果、2006年4月に内閣に「海外経済協力会議」が設置されたのに引き続き、同年8月に外務省の機構改革も行われ、二国間の援助と国際機関を通じた援助を包括的に所管する国際協力局が発足した。また、同年11月に国際協力機構法の改正案が国会で成立し、新JICAが技術協力、有償資金協力、無償資金協力の三援助手法を一元的に実施する機関となった。新JICAは、2008年10月1日にJBICとの統合に伴い、これまでのそれぞれのガイドラインを統合し、2010年4月1日付で新たに「JICA 環境社会配慮ガイドライン」（以下「新環境ガイドライン」という。）として公表した。また、異議申立手続要綱についても同時に公表している。

ここでは、現下の開発途上国の抱える課題に鑑み、環境アセスメントやSEAが国際協力の場面でどのように活用されるべきかについて、従来のJBIC及びJICAの社会環境ガイドラインも参考にしつつ、わが国の計画段階アセスメントの取り組みも踏まえて、検討する。

ところで、開発援助と環境との関係をみると、先進国が開発援助を実施する場合、開発途上国に環境破壊を発生させないよう、いかに環境配慮を行うかという側面と、開発途上国の環境保存に直接的に有効な援助を先進諸国の政策の押しつけでない形でいかに実施するかという二つの側面があるが、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、前者には、環境ガイドラインや環境アセスメント・システムなどの整備による環境配慮、後者には環境保全型貸付（環境ODA）などによる支援手法がある。

前者について、諸外国では、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³²³。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OP4.12及びOD4.20）³²⁴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³²⁵。

³²¹ 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（案）「今後の国際環境協力の在り方について」2005

³²² 内閣府「海外経済協力に関する検討会報告書」（平成18年2月28日）

³²³ 拙著『環境アセスメント法』清文社、153-183頁[2000]

³²⁴ World Bank(1999) Operational Policy, Bank Procedures and Good Practice4.01:Environmental Assessment. Washington DC.

³²⁵ 同拙著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

以下にこれまでのわが国の取り組みについてみてみよう³²⁶。

2. JBIC 及 JICA の環境社会配慮ガイドライン

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³²⁷。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・プラクティス（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³²⁸。

（1）JBIC の環境社会配慮確認の基本方針

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透明性とアカウント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。

（2）スクリーニングの手続き

できる限り早期に行うとされ、カテゴリ分類に対応した環境社会配慮を確保するもので

³²⁶ 拙稿「持続可能な開発のための国際環境協力」環境情報科学 22 巻 4 号 38-44 頁[1993]

³²⁷ 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）

³²⁸ (独)国際協力機構「JICA 環境社会配慮ガイドライン」2004 年 4 月

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³²⁹。

(3) 情報公開

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。

(4) ガイドラインの適切な実施・遵守の確保

JBIC 及び JICA は異議申立て制度を導入してきた。この制度は、アカウントビリティーの確保のため、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。異議申立て制度は、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³³⁰、ADB は、2003 年 12 月からアカウントビリティー・メカニズム³³¹を導入している。JBIC 及び JICA との統合により、2010 年 4 月、新たな「異議申立手続要綱」³³²が公布された。このように現地の地域住民が開発融資機関の政策やガイドラインに関する違反に対して、直接異議を申し立てることができる制度³³³が一般化している。

3. JBIC ガイドラインと JICA ガイドラインの統合

2010 年 4 月から、新ガイドライン³³⁴が公表され、同年 7 月からその運用が始まっている。

新ガイドラインは、以下の点でこれまでのガイドラインを強化したものである。まず、①有償、無償、技術プロジェクトに共通の手続きを設定している。スキーム別に異なっていた 2 つのガイドラインの手続きを、1 つのガイドラインの下に共通化した。これにより 3 つの援手法を一体的に活用するという JICA の業務に対応したガイドラインが策定された。②情報公開が拡充された。情報公開対象として、環境許認可証明書、住民移転計画、先住民族計画及びモニタリング結果が新たに追加された。それにより、協力準備調査の実施決定前に案件概要や該当するカテゴリ分類が公開される。また、重大な影響の可能性の

³²⁹ カテゴリは、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、カテゴリ 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。

³³⁰ 世銀では 2004 年 3 月まで 26 件の異議申し立てがある。

³³¹ この点については、脚注 11 の中寺論文 21 頁参照。

³³² 国際協力機構「環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱」(2010年4月)

³³³ その目的は、①JICAによるガイドラインの遵守を確保するため、ガイドラインの遵守・不遵守にかかる事実を調査し、結果を理事長に報告すること、②ガイドラインの不遵守を理由として生じた協力事業に関する具体的な環境・社会問題にかかる紛争に関して、その迅速な解決のため、当事者(申立人及び相手国等)の合意に基づき当事者間の対話を促進すること、にある。

³³⁴ 国際協力機構「JICA 環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月)

あるカテゴリ A に該当する案件は、環境レビュー前に、協力準備調査最終報告書、環境アセスメント報告書（合意文書締結 120 日前）及び環境許認可証明書、住民移転計画書、先住民族計画（作成が必要な場合）などが公開される。さらに、合意文書締結後には、環境レビュー結果をモニタリング段階で相手国の了解を前提にその結果を公開することになった。③確認すべき環境社会配慮要件が強化された。例えば、住民移転が生じる場合は、可能な限り再取得費用に基づき補償額を算定する必要がある。また、先住民族に影響を及ぼす場合には、十分な情報が提供された上での自由で事前の協議を踏まえた合意形成が求められる。④20 名の外部専門家からなる環境社会配慮助言委員会（「環境社会配慮審査会」を改称）の関与が拡大された。カテゴリ A 案件については、協力準備調査段階だけでなく、環境レビュー段階（審査段階）、モニタリング段階（実施段階）においても、JICA からの報告に対して、必要に応じ助言を行うことになった。

これらの新ガイドライン上の強化により、新ガイドラインは、世界銀行の「セーフガードポリシー（環境社会配慮政策）」³³⁵との整合性が強まったといえる³³⁶。

第 4 節 開発途上国の環境問題の特質とアセスメントに関連する問題

1. 開発途上国の環境問題の特徴

開発途上国が直面している環境問題の特徴としては、わが国の高度成長期のような深刻な公害の発生や自然環境の破壊と地球規模の環境破壊の顕在化が同時に起こっているにもかかわらず、貧困から抜け出すために、急速な経済開発を求める圧力が極めて大きいことにある³³⁷。このような状況の開発途上国においては、まさに持続可能な発展（Sustainable Development）」の推進が現下の課題であるといえる。すなわち、開発に環境配慮を統合すること、または環境配慮を統合した開発を形成することが求められている。

環境アセスメントは、開発事業による環境への影響を把握し、これらの影響を防止するための施策を導入することによって、開発事業への環境配慮の統合または環境配慮を統合した開発の形成を実現するための制度である。経済開発を推し進める途上国にとって EIA 実行能力の整備は急務といえる。ここでは、ODA に関連しての環境アセスメントについて過去に開発途上国で問題となった一例を取り上げる。しかし、それらは国際開発援助に関わる一般的な問題と相互に密接な関連を持っているので、必ずしも環境アセスメントに特化した問題だけではない。たとえば、①コストの制約の中での環境対策、②宗教・文化の違いからくる問題、③コミュニケーション・ギャップの問題、④執行能力の不十分さといった技術的・人的問題、⑤環境基礎データの不足などがあげられる³³⁸。ここでは、これま

³³⁵ World Bank(2002)Safeguard Policies:Framework for Improving Development Effectiveness*Discussion Note.

³³⁶ (財)地球・人間環境フォーラム『開発金融機関による環境社会配慮実施確保に係る課題』18 頁 [2005]

³³⁷ World Bank (1992) Environmental assessment sourcebook. Washington,DC..

³³⁸ 途上国を取り巻く問題解決を困難にする状況として、以下の点をあげることができる。①農業、漁業、林業等の環境や地域のコミュニティーに依存して生計を立てている場合が多い。②都市域内及び都市と農村部での所得格差等が大きく、開発のしわ寄せが貧困層や農村部住民に及びやすい。③就業機会が限られ

での主要な問題とそれに対する環境社会ガイドラインの対応のみを掲げる。

2. 住民移転問題

道路、鉄道、電力、水道などの用地や貯水池のような物理的インフラストラクチャ・プロジェクトは、広大な土地を必要とし、そこに居住する人々がいれば、事業計画に伴って住民移転の問題が発生する。このようなプロジェクトの土地取得にあたって、開発途上国の政府等は、個別交渉による困難さを回避するために、強制的な土地収用権を行使することが少なくない。たとえば、世界銀行の融資プロジェクトによると³³⁹、1986年～93年の間では146件が住民移住を含み、その4分の3以上はインフラストラクチャ・プロジェクトであった。インドのナルマダ・ダムを経験は、世銀の貸付プロジェクトに対する監理と評価業務にとって、審査前の借入国の基礎的データとその地域社会との有効なコンサルテーションがいかに重要であることを示したが、この教訓は、移住問題の複雑性とこれに対する世銀及び借入国の双方における対応能力の強化の必要性を指摘するものとなった。その後の世銀の強制移住に関する業務指令の作成やADBやOECDの住民移転のガイドラインの策定につながる事件であった。世銀の業務指令では、住民の移転を伴うプロジェクトの業務担当者は、強制移住に関する業務指令に従って、審査を行うが、特に、①強制移住の発生を回避ないしその最小化、②不可避の場合における移住計画の策定、③コミュニティの参加、④再定住地における悪影響の最小化、⑤弱者（原住民・少数民族など）に対する適正な補償、などを考慮することとなった。世銀の分析によると、強制移住プロジェクトでは特定の問題が繰り返されることを示唆している。すなわち、①移住が主要な問題として特定されてこなかったこと、②借入国における移住政策と法的規定が土地所有権や損失補償法の延長線上にあること、③途上国における移住に関する組織や官理機構が弱体であること、④移住の運営に用いられる技術的な成熟度に不足があること、などである。

また、当該プロジェクトが貸付契約やガイドラインの遵守のもとに実施されているかを確認する作業と合わせて、強制移住の実施状況を改善するための短期的・長期的戦略について、特に、アジア地域における強制移住、都市及びインフラストラクチャ・プロジェクトによる移住、移住の実施状況、世銀の技術的支援等への勧告が1994年4月に出された。それは、大規模な移住を伴うプロジェクト案件には、銀行のオペレーション業務として、以下の4点をセットで実施することを定めた。それは、①借入約款で借入国政府が移住者

ているため、金銭的補償を得たとしても代替的な生計・生活手段が得にくい。④土地所有等に関する登記制度やデータに不十分なことが多く、居住・生産等の権利関係を正當に評価しにくい場合が多い。⑤貧困のため、公共施設用地や空地等に不法に住居等を構える人々がいる。⑥大規模プロジェクトでは、影響を受ける住民と事業の受益者に距離的・経済的隔たりがあり事業が理解されづらい。⑦情報伝達手段や機会が十分でない。⑧移転住民の再定住化・生活の安定化等の長期に渡るフォローアップが不可欠で事業自体は移転終了時点で開始できるため、資金不足等と相まって、フォローアップが後回しにされがち。柳憲一郎・浦郷昭子『環境アセスメント読本—市民による活用術』ぎょうせい、2002年、160-167頁。松本悟「ODA事業にともなう環境社会被害と根源的問題」環境情報科学33巻2号、2004年、11-15頁もメコン河開発に伴う環境社会被害について指摘する。

³³⁹ World Bank(1999) Operational Policy, Bank Procedures and Good Practice: Environmental Assessment. Washington,DC.

収入の回復を補償すること、②必要に応じて、追加資金の融資などの経済的措置を講ずること、③審査時などの移住分析を改善すること、④移住の構成部分に関して定期的に監督すること、などである。

移転を余儀なくされる住民は、住み慣れた地域やコミュニティーを離れて、新たな土地、住居、生計の手段を確保しなければならず、これはかなりの努力と負担を住民に強いることになる。特に、住民移転によって、個人を支えてきた住民組織の崩壊や伝統的・宗教的指導者の喪失などが生じ、住民のストレスに拍車をかけることもある。さらに、住民移転がもたらす最悪の結果は貧困化であり、持ち慣れない補償金の蕩尽、生計手段の回復困難による失業や貧困化、移転先の過密化による環境劣化、定着困難による流民化など多くの問題がみられた。

このような過去の経験を踏まえて、JBIC 及び JICA のガイドラインでは、非自発的住民移転について、おおむね以下のように定めている。①非自発的住民移転及び生計手段の喪失は、あらゆる方法を検討して回避に努めなければならないこと。②回避できない場合には、影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上、実効性ある対策が講じられなければならないこと、③十分な補償及び支援が、適切な時期に与えられなければならないこと、④移転住民が以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善または少なくとも回復できるように努めなければならないこと。⑤影響を受ける人々やコミュニティーの適切な参加が促進されていなければならないこと。

また、先住民族については、国際的な宣言や条約の考え方に沿って、土地及び資源に関する諸権利が尊重されるとともに、十分な情報に基づいて先住民族の合意が得られるよう努めなければならないとされている。この非自発的住民移転や先住民族への配慮条項は JICA においても大きな違いはない。ガイドラインの運用にあたっては、環境レビューでここまで検討すべきかが課題となるが、生計回復プログラムや不法住民に対する対処などはアセスメント報告書に記述されることが必要である。

3. アセスメント行政の抱える課題

環境影響評価行政の実施の段階では、以下の3つの課題を持つ国が少なくない。その一つは、技術的・人的問題であり、環境部局の職員やプロジェクト提案者、環境影響評価報告書の準備者は、いずれも行政的・技術的な経験が不足していることがしばしば指摘される³⁴⁰。環境影響評価は、相手国の法律・制度の枠組みを前提に実施される。近年の途上国は、環境法の整備が進み、ほとんどの国で環境影響評価制度をもっているが、しかし、法的枠組みはできたものの行政執行能力は著しく弱体で、技術レベルも低いという現実がある。たとえば、施設建設に伴うマスターアグリメントの環境項目のレビューもすべて事業主体が提出した報告のみに依存することが少なくない。また、援助機関側は、実施が適切に行われるか、内容が適切かどうかをチェックすることが基本となり、それ以上に踏み込むこ

³⁴⁰ アジア経済研究所『アジア諸国の公害規制とエンフォースメント』2005年3月、拙稿「タイの公害規制とエンフォースメント」法律論叢、2004年

とは従来、想定されてこなかった。二つ目は、環境影響評価の類型と規模のリストは告示によることが多いが、その用語の定義に曖昧さが少なくないことである。三つ目は、関連行政機関との業務の調整から派生する問題である。たとえば、プロジェクト提案者が環境影響評価の準備などへの協力を回避することがある。また、環境影響評価の規模要件を定めても、規模要件よりわずかに事業規模を縮小し、環境影響評価手続を逃れることも少なくない。

これらの点については、新 JICA のガイドラインでは、検討する影響の範囲として、人間の健康と安全への影響及び自然環境への影響、社会的関心事項（非自発的住民移転³⁴¹、先住民族、文化遺産、景観、ジェンダー、こどもの権利、HIV/AIDS などの感染症等）、越境または地球規模の環境問題への影響を含むとしている。また、プロジェクトの直接的、即時的な影響のみならず、合理的と考えられる範囲内で、派生的・二次的な影響、累積的影響も含まれる。また、プロジェクトのライフスタイルサイクルにわたる影響を考慮することが望ましいとされている。法令や基準、計画等との整合については、当該国政府が定めている環境社会配慮に関する法令、基準を遵守するとともに、環境社会配慮の政策、計画等に沿ったものでなければならないとし、原則として、自然保護や文化遺産保護のために特に指定した地域の外で実施されること、また、そのような指定地域に重大な影響を及ぼすものであってはならないとされている。社会的合意及び社会影響については、社会的に適切な方法で合意が得られるよう十分な調整が図られていることや情報が公開され、ステークホルダーとの十分な協議を経て、その結果がプロジェクト内容に反映されていることが必要である。とりわけ、社会的弱者（女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等）に適切な配慮がなされていないとされている。

第5節 環境社会配慮ガイドラインと SEA

新 JICA の環境社会配慮ガイドラインは、計画段階の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³⁴²。しかし、新環境社会配慮ガイドラインでは、SEA に関する手続きフローを定めているわけではない。

しかも、新環境社会配慮ガイドラインは、2010年8月から運用が始まったばかりであり、

³⁴¹ 非自発的住民移転を伴う場合には、住民移転計画の策定が必要である（世銀 OP4.12）。ADB は 200 人以上の住民移転には意味ある移転としての住民移転計画の策定を義務付ける。ADB(1998)Handbook on Resettlement. A Guide to Good Practice.P12。

³⁴² 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。世銀の場合には、World Bank Group (2006) 'Strategic Environmental Assessment (SEA) Distance Learning Course', World Bank, Washington DC. World Bank (2005) Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation - Lessons from Policy-based SEA Experience, Environment Department, World Bank, Washington DC. を参照。

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取り上げておきたい。

1. カテゴリ分類

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. スコーピング

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アセスメントがいまだに少なくない。

3. SEA の考え方

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

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。

以上の検討から、ODA アセスは、環境社会配慮という概念で、途上国に対する開発援助の段階で、援助対象国に対して、環境社会配慮のガイドラインを提示し、それに従って当該プロジェクト計画に対して、環境配慮を内部化させることを求めている。この制度枠組みは、事業段階のアセスから一歩前進し、計画立案段階で環境配慮を求める行政主導型の戦略アセスの一種と位置付けることができる。

第7章 持続可能性アセスメント

第1節 持続的発展の概念と持続可能な社会

1987年にブルントラント委員会は『OUR COMMON FUTURE』(邦訳「われら共通の未来」)をとりまとめ、その中で「持続可能な発展(sustainable development)」(「持続可能な開発」、「持続的発展」ともいう。以下「持続的発展」という)の概念を提唱した。持続的発展とは、「将来世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすような開発をいう。この語句は二つの鍵となる概念を含んでいる。一つは『ニーズ』の概念、特に、最も優先されるべき世界の貧困層の不可欠なニーズの概念であり、もう一つは、技術や社会的組織の状態によって制限を受ける、現在及び将来世代のニーズを満たすだけの環境の能力の限界についての概念である。」とされる³⁴³。1972年の国連人間環境会議において、開発と環境の相克が問題となり、先進国と発展途上国との間で、いわゆる南北問題の対立を生んだ。発展途上国においては、環境問題と貧困は密接な関係にあるので、その改善を図るには発展途上国の開発による経済成長を推進することが急務であると主張したのである。

ブルントラント報告は、貧困層が環境破壊の影響を最も受けやすく、また、貧困ゆえに環境を破壊するとの悪循環をいかに改善させるか、換言すれば、人間のシステムの一部を救おうとするならば、全体としてのシステムを救わなければならないとする統合的な概念が基盤となっているのである。この持続的発展の考え方には、基本的な人間の欲求の充足とともに、開発における社会的公平性の追求と意思形成過程における市民参加の確保が謳われているのである³⁴⁴。

ブルントラント報告の持続的発展の概念を推進したのものとして、1992年の国際自然保護連合(IUCN)等による「新・世界環境保全戦略」³⁴⁵がある。それによると、持続的発展とは、人々の生活の質的改善を、その生活支持基盤となっている各生態系の収容能力限度内(環境容量)で生活しつつ達成することであり、持続可能な社会は、①生命共同体の尊重、②生活の質の改善、③地球の生命力の多様性の保全、④再生不能資源の消費の最小化、⑤地球の収容能力を超えないこと、⑥個人の生活態度・習慣の変更、⑦地域社会での取り組み、⑧開発と保全を統合する国家的枠組みの策定、⑨地球規模の協力体制の創出、などの9つの原則によってその存続が可能になるとしている。

以上みてきたように、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、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

³⁴³ World Commission on Environment and Development(1987)Our Common Future, pp43-46.Oxford University Press.大来佐武郎監修『地球の未来を守るために』福武書店、66頁[1987]

³⁴⁴ なお、環境管理第33巻10号(1997年)の特集で多様な側面から「持続可能な社会」を論じた論文が掲載されている。

³⁴⁵ 国際自然保護連合『新・世界環境保全戦略—かけがえのない地球を大切に—』20-24頁 [小学館・[1992]

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。近年、取り組みがみられるゼロエミッション産業社会³⁴⁶も資源の循環に着目した持続可能な社会の実現にインセンティブを与える一つの戦略であり、個々に独立したテーマではなく、この文脈の中で統合的に論じられて初めて意味を持つのである。また、社会経済システムの変革のためには、個々の技術手法を体系化し、優先順位やその最適な組み合わせを明らかにするとともに、政策・施策として、これを具体的に社会に導入するための総合的な政策手法の検討が不可欠となる³⁴⁷。しかし、この点に敷衍すれば、わが国では、持続可能な社会を目指す個別の技術研究にはある程度の力は注がれてきたのに比べ、社会科学の側面からの政策手法研究は必要性の指摘³⁴⁸はあるものの、必ずしも体系的には推進されてこなかったきらいがある。

第2節 持続可能性アセスとは何か

持続可能性アセスは、欧州委員会で2002年から採用されている「よりよい規制 (better regulation)」³⁴⁹を目指す政策のもとで、2003年に初めて導入されたものである。まだ試行錯誤の域を出ていないが、社会経済と環境とを統合するアプローチとして、次世代の環境アセスメントとして期待されている³⁵⁰。

2001年、EUは、持続可能な発展戦略の公表に際して、政策提案の環境的・経済的・社会的な影響を評価するためのツールとして、持続可能性アセスの導入を示唆し、2003年から導入している。導入の意図としては、①経済、社会、環境の三つの視点から政策提案の効果を検討すること、②環境規制を単純化し、改善すること、という二つの政治的配慮があるとされている。EUは、2002年6月、貿易協定を含む、すべての主要な欧州委員会の政策提案を対象に持続可能性アセスを実施するための手続きを、よりよい規制を目指す包括的対策の一環として持続可能性アセスのコミュニケーションを公表した³⁵¹。

EU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

³⁴⁶ フリッチョフ・カプラ、グンター・パウリ編『ゼロエミッション』[ダイヤモンド社・1996]、森嶋昭夫・柳憲一郎「ゼロ・エミッション型社会システムへの法的政策的支援手法の検討」1997年度研究実績報告書。

³⁴⁷ 拙稿「持続可能性アセスメント」環境法研究31号87-119頁[有斐閣・2006]

³⁴⁸ 鷲田豊明『環境評価入門』52頁[勁草書房・1999]

³⁴⁹ 欧州委員会は委員会の提案による影響に関する評価ガイドラインを策定しているが、それを改訂することによって、よりよい規制への自らの関与を強調している。委員会は、影響評価への統合アプローチを維持しながら、改訂ガイドラインによって、経済および競合するエリアについてもガイダンスを提供している。また、これにより基本的人権憲章との両立性のテストも統合している。追加的なアドバイスは、EUレベルの行動から惹起される市民、企業、公共体への潜在的な行政コストをいかに考慮に入れるかに対して提供される。委員会のよりよい規制についての新しいアプローチに関連して、改訂ガイドラインは、政策オプションも考慮したサービスとして“古い”形式の規制方法を用いることは必要とされないことを保証する。権限委譲と調和性の原則の重要性を考慮するということが改訂ガイドラインで強調されている。

³⁵⁰ Robert B.Gibson,Selma Hassan,Susan Holtz, James Tansey and Graham Whitelaw(2005)Sustainability Assessment – Criteria,Processes and Applications,p5.Earthscan.

³⁵¹ 欧州委員会のコミュニケーション COM(2002)276

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戦略アセスを計画やプログラムに対して導入してきているが、この持続可能性アセスは、いわば、政策型戦略的環境アセスメントである。欧州委員会は、持続可能性評価の実施状況を検討するために2003年に年次作業プログラムに含まれる580提案のうち、3提案を持続可能性評価の対象としたが、2004年4月時点で完了している持続可能性アセスはわずか21件であった³⁵²。化学物質政策の大規模改革であるREACHに対する評価など、一部の評価は公表されなかった。

欧州環境政策研究所(IEEP)³⁵³は、調査対象の持続可能性アセスについて、「均一でなく、不十分なものも見られる」と述べている。また、持続可能性の社会影響と環境影響に比べ、短期的な経済影響がはるかに重視されているという問題点も指摘されている。IEEPによると、欧州委員会は持続可能性アセス作成ガイドライン³⁵⁴を策定したが、一部評価では、重要な要素が評価されていないか、評価方法が不適切であると述べている。このような批判はあるものの、持続可能性アセスメントは、欧州委員会の策定する指令や規則に少なからず適用されている。この持続可能性アセスは、いわば、政策型戦略アセスメントである。以下では、持続可能性アセスの全体像について検討する。

第3節 持続可能性アセスの制度的枠組み

1. 目標

持続可能性アセスの目標は、EC委員会(以下、委員会という)提案の質を向上させ、環境規制を単純化し向上させることにある。また、コミュニティの政策間の一貫性を確保し、政策提案による経済、環境そして社会への影響を評価することで持続可能な発展を確保することを支援する。これにより、提案は解決することを目標としている問題だけに取り組むのではなく、他の政策エリアにおける間接影響も考慮に入れる。そのため、ステークホルダーとの協議(コンサルテーション)や、異なる委員会間の調整はこのプロセスの重要な要素となっている。

2. 提案行為がカバーする範囲

IAは主な委員会提案行為に適用される。たとえば、年次政策戦略やワークプログラムにリストされる以下のものが含まれる。

- ①規制提案
- ②経済、社会そして環境への影響が含まれている他の提案
- ③特定の集団に大きな影響を及ぼす提案
- ④大きな変化や政策転換を述べた提案
- ⑤白書、支出プログラム、政策方針に関するコミュニケーション、国際合意のための交渉ガイドラインといった提案を含む。

³⁵² http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/IEEP_ExIA_report.pdf

³⁵³ <http://www.ieep.org.uk/>

³⁵⁴ 欧州委員会コミュニケーション COM(2002)276

⑥年次ワークプログラムに含まれるすべての主な提案行為（条約ベースのグリーンペーパーや提案は除く）

3. 主要な段階

委員会の立法とワークプログラムに含まれるすべての提案行為は持続可能性アセスを前提とする。プロセスの最初の段階として、すべてのワークプログラムはロードマップに従って行われる。これらのロードマップは、①予測される提案のタイムテーブルの推定、②影響評価にかかる詳細情報の提供、という2つの機能を持っている。

4. 協議と専門的知見の活用

利害関係があるステークホルダーとの協議は、持続可能性アセスの重要なパートであり、最小限の基準に従って実行される。その協議の最小限の基準は、協議について強化された文化と会談（委員会による利害関係があるステークホルダーとの協議のための一般原則と最小限の基準）、委員会によるコミュニケーションがある³⁵⁵。

情報収集と専門的知識の活用については、情報収集と専門的知識の活用は委員会が独自のガイドラインを持つ影響評価のフレームワーク内に強い関連性を有している。

5. 報告

委員会は透明性を高めるために、提案、コミュニケーション、インフォメーションを採択する際には持続可能性アセスの結果を公表する。

6. 影響評価の実施

影響評価は、初期影響評価と拡大影響評価の評価プロセスに応じて実施する。

第4節 持続可能性アセスの評価プロセス

評価プロセスは、（1）初期影響評価と（2）拡大影響評価の二段階になっている。

1. 初期影響評価

初期影響評価の内容は、（i）問題の同定、（ii）提案の目標、（iii）影響評価、（iv）フォローアップからなる。以下に記述すべき内容を箇条書きしてみる。

（i）問題の同定

- ・ 政策や提案が取り組むように期待している問題を叙述し、問題に関連する潜在的に持続可能ではないトレンドを記述する。

³⁵⁵ COM(2002) 704 final :Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.
COM(2002) 713 final : "Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines"（委員会によるコレクションと専門的知識の活用についてのコミュニケーション原則とガイドライン）参照。

- ・ その際、(ア) 経済的、(イ) 社会的、(ウ) 環境的、という3つの次元間もしくは他の政策との間の潜在的な不調和を記述する。
- (ii) 提案の目標
- ・ 何が予期される影響に関する全般的な政策目標か。
 - ・ 政策オプション目標に到達するための基本的アプローチはどのようなものか。
 - ・ どのような政策手段が考慮されたか。
 - ・ どのようにしてオプションは補完性原則と調和原則に関連することを同定するか。
 - ・ どのオプションが早い段階で排除されるか。
- (iii) 影響－ポジティブとネガティブ
- ・ 初期段階において選択されたオプション、特に経済、社会、環境に関連して予測されるポジティブ及びネガティブな影響を記述する。
 - ・ 短期、中期、長期において影響を被る特定の社会集団、経済セクター、または地域(EU内外)を記述する。
- (iv) フォローアップ
- ・ 準備段階で講じられた措置(協議、調査)
 - ・ 拡大された評価は要請されたか YES/NO
 - ・ 協議は計画されたか YES/NO

2. 拡大影響評価 (IA) の主たる構成要素

委員会は、提案により特定のまたは複数のセクターに対して重要な経済・環境や社会的影響を与えるか、提案により主要利益関係に重大な影響を与える場合などには、拡大影響評価を行うことを決定する。拡大影響評価の評価プロセスは、(i) 問題の分析、(ii) 政策目標の同定、(iii) 政策オプションと代替案の同定、(iv) 影響の評価分析、(v) 実施・モニタリング・事後評価という一連のプロセスからなる。

(i) 問題の分析

IA プロセスの中の最初の問いかけは、ひとつもしくはそれ以上の政策領域の問題の分析とその同定に関するものである。これは経済、社会、環境のタームで記述できる。これは質的、量的、金銭的視点からできる限り具体的に記述されなければならない。提案の緊急性や初期段階に固有のすべてのリスクもまた同定されなければならない。

初期段階においては、原因と効果との相互関係について、憶測に頼ると、分析が失敗することが多いので、原因と結果の因果関係の正確で客観的な記述は極めて重要である。そのため、これまでなされた協議による結果から導出される教訓、たとえば、グリーンペーパーから得られた教訓なども参照すべきである。

(ii) 政策目標の同定

問題の分析に当たって、政策目標は与えられたタイムフレーム内で期待された効果の面から提示される。あらかじめ公表された目標(たとえば、条約、既存の規制、政策、欧州委

員会の要請など)は、当該提案が基礎におく法的根拠と同じように詳しく説明される。

(iii) 政策オプションと代替案の同定

政策目標を成し遂げる代替案や代替手段は政策提案の早期段階で考慮される。補完性原則と調和原則もまた考慮に入れられ、IA プロセスを通じてさらに配慮される。これにより、なぜ問題がヨーロッパレベルで処理されなければならないか、さらに加盟国による規制的行動を講じること、もしくは行動を講じないことを比較した共同体の介入の付加価値が明白となる。

また、“政策変更がない”(no policy change) というシナリオも他のオプションの比較に対して参照するために常に分析に含められなければならない。

「政策オプション」(EU レベルの行動に関する) という用語は、同時に調査される 3 つの要素を包含する。

(ア) 目標を達成するためのさまざまな方法(基本アプローチ)の検討

多くの場合、目標を達成するためにさまざまな方法があり、これはさまざまなオプションを同定する際に考慮されなければならない。

(イ) さまざまな政策要素の考慮

要素の選択においては関連する条約の規定も考慮しなければならない。異なる要素の調和も考慮し、条約に定められた共同体と加盟国の関連する法的権限も考慮する。加えて、既存または現在展開中のルールや政策と提案の整合性も考慮しなくてはならない。

(ウ) 現実的なオプションの重点的な取り扱い

詳細な分析は、以下のクライテリアに対して判断され、限定された関連する現実的なオプションを重点的に取り扱う。

- 問題との関連性
- 目標を達成する際の効率性 (これは可能であり、意味があるときには数量で表す)
- より広い経済、社会、環境上の目標との一貫性
- 他の既存または計画された共同体の介入との相互作用
- コスト(要求されるリソース)と利用者の親和性

これらのクライテリアを最大に充足するオプションのみが更なる分析を維持し、他は放棄される。

(iv) 影響の評価分析

政策オプションを保ち、選択された代替案を可能にするために、すべての関連するポジティブ・ネガティブな影響は環境、経済、社会の次元の観点から検討され、影響評価において報告されなければならない。このプロセスには 2 つの段階がある。最初に関連する影響を同定し、次に質的、量的、金銭的条件から評価される。

(ア) 影響の同定(スクリーニング)

影響評価は選択されたオプションの直接的、間接的な影響を同定しなくてはならない。

影響は可能な限りで経済、社会、環境の項目で記述されるが、特定の影響をこれらのカテゴリのうちのひとつもしくは他のものとして分類付けるのは難しい。主たる作業はすべての関連する（ポジティブ、ネガティブな）影響を、域内と域外の双方の次元を考慮に入れ（EUの国際開発政策も含む）、EUの持続可能な発展のための戦略に基づき、同定するということになる。

経済、社会、環境への影響を含む例示として以下のものが掲げられている。

- －経済への影響：マクロ、ミクロの経済影響。特に経済成長と競争力の観点から。例として、企業/SMESによる行政の負担と当局の実施コストも含むコンプライアンス・コストの変化、技術革新と技術発展の潜在性への影響、投資の変化、消費者価格の上昇・下降、市場のシェアと貿易パターンなど。
- －社会への影響：人的資源への影響、基本的人権への影響、雇用レベルと仕事の質の変化のEU基本的人権憲章との両立性、ジェンダー間の公平性の変化への影響、社会的排他性と貧困、健康への影響、安全、消費者の権利、社会的資産、安全保障(犯罪とテロを含む)、教育、訓練と文化、特定のセクターや消費者団体や労働者の収入への影響といった配分の結果。
- －環境への影響：気候変動、大気・水・土壌汚染、土地利用の変化と生物多様性の損失、公衆衛生の変化などといった環境状態の変動と関連するポジティブ・ネガティブな影響

(イ) 影響の評価(スコーピング)

影響の評価において多くの分析手法を使用する。これらはコンセプトと範囲の点で違いがある(たとえば、費用対効果分析、コスト有効性分析、コンプライアンス・コスト分析、マルチ・クライテリア分析、リスク評価分析)。方法の選択と詳細さのレベルは問題の本質と実行可能性の判断によって変動する。2002年9月に策定された影響分析の技術的ガイドラインは裁量の実効性と既存の評価ツールを考慮するものである。

委員会は、影響分析において、以下の原則に従う。

- ・ 提案されたオプションによって同定される経済・社会、環境の影響は競合する経済・社会・環境対象間のトレードオフのより容易な理解を可能にする形式で分析され、提出されなければならない。異なった影響を示すことによって比較を容易にし、透明性のある方法でトレードオフとウィンウィンの状況の同定を可能にする。これは影響を物理的に数量で表すことが期待され、適切な場合には金銭面（加えて質的評価も）で同定されることが望まれる。しかしながら、量的、金銭的に換算されない影響にも政策決定に重要

な側面が含まれているので、軽視されてはならない。また最終的結果が常に考慮されるオプションのすべての利益やコストを反映したひとつの数字で測られることもない。

- ・ 影響の分析は最も重要か重要な配分効果を導くものとなるものに集中される。統合評価において、二重の計算を避けることは重要である(たとえば、高い価格として消費者にかかるコストは企業に対するコストとして二重に計算してはいけない)。
- ・ 時間の次元(短期、中期そして長期)もこの文脈で調査されなければならない。たとえば、金銭的にポジティブ・ネガティブな影響を表すことができるように、短期的にネガティブな影響と長期的にポジティブな影響を比較するときには割引率を使う。これにより、効果がなくなるか時間を超えて発展するか明白となる。
- ・ 影響を評価するときには厳格なコスト対効果分析が常にもっとも有効な情報を提供するとは限らない。たとえば、撤回可能性もまた考慮しなくてはならない。予防原則は適切なときに適用されなければならない。可能であれば、既存の政策目標への影響も評価しなくてはならない。
- ・ 信頼できる予測を作ることは難しいので影響の評価は困難である。適切な場合には異なるオプションの比較が主な内部そして外部流動性の中で変化するための感度分析の結果に付随して起こる。少なくとも、影響の方向を変えることができる主要素は強調されなければならない。
- ・ 影響を評価するときには異なる専門家は異なる方法を利用しているという事実を考慮しなくてはならない。

(v) 実施・モニタリング・事後評価

影響評価は、評価されたオプションの実施に際してのあらゆる可能な困難性を同定し、これらがどのように考慮されたかを叙述する。たとえば、実施期間や手段の段階的導入などを記述する。加盟国は提案の方法に当たって、直面する問題について情報を与えなければならない。たとえば、行政や実施する当局への影響などがこれにあたる。

また、選択されたオプションの実施に関するモニタリングの準備が叙述される。後に進行する、または事後の評価は「評価に関するコミュニケーション」(SEC(2000)1051)の原則に従う。たとえば、6年を超えない周期で行われる全体の事後評価または中間評価は各々の活動の特性によって定められる。なお、モニタリングデータを得る手続きは詳細に説明される。

第5節 政策型戦略アセスと持続可能性アセス

持続可能性アセスメントを国家政策として取り組んでいる国は、英国である。英国は、1991年から「政策評価に対する環境配慮(Policy Appraisal and the Environment: PAE)³⁵⁶」の制度を政府のガイダンスで導入してきているが、これは、いわゆる政策型戦略的環境ア

³⁵⁶ DoE(Department of the Environment)(1991)Policy Appraisal and the Environment, HMSO, London.

セスメントである。政府のガイダンスは、わが国でいえば、いわば、閣議決定に基づく制度であるということができる。英国政府の公式的な立場では、この PAE によって政策型戦略アセスは実質的に導入済みとされている。英国は、これまで、1992 年の政府の各省のための手引き書³⁵⁷と 1993 年に開発計画の環境評価³⁵⁸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に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環境影響評価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はない。また、公衆参加規定や政策評価の結果を公表するという仕組みをもたない。そのため、政策型戦略アセスの一類型という位置づけにある。それでは、その具体的な内容について検討することにする。

1. PAE の政策評価の段階

英国政府は戦略的環境アセスメントとなると、多少、支離滅裂のところがある。なぜならば、一方で、政策、計画、プログラム段階でのアセスメントの独自形態での導入に躍起であり、他方で、それは完全な戦略的環境アセスメント(SEA)ではないことを強調する。もちろん、英国の PAE は、正確な意味での SEA の形態をとっていない。その理由として、先にあげたように、評価プロセスに公衆参加の規定がないことや評価の結果を住民に報告することを義務としていないこと等があげられる。また、PAE は政策担当者に科学的知見や住民意見を十分考慮するよう呼びかけているが、一方で、実際には、時間的拘束と機密の問題によって協議の度合いは制限されるとも述べている。本質的には、PAE は、「中央政府の経済評価」と同様に、全体の政策評価に関する大蔵省ガイダンスへのサポート手段とみることができるが、政策型戦略アセスの一類型であることには違いがないといえよう。PAE は政策評価の段階を以下のように述べている。

³⁵⁷ DoE(1992)Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans and Regional Guidance, Stationery Office, London.

³⁵⁸ DoE(1993)Environmental Appraisal of Development Plans: A Good Practice Guide, Stationery Office, London.

- ・ 政策課題のまとめ
- ・ 目標のリスト
- ・ 束縛の見極め
- ・ 選択肢の特定
- ・ 費用便益の見極め
- ・ 費用便益の測定
- ・ 選択肢の脆弱性のテスト
- ・ 好ましい選択肢の提案
- ・ 必要なモニタリングの設定
- ・ 事後の政策評価

2. PAE と戦略的アセスとの対応関係

PAE の欠点は、公衆参加についての言及がないことのほかに、目標リストから持続的発展の概念がはずされていることである。PAE は持続可能な環境の観点から目標に向かうような政策形成をしていないことは明らかである。リストにある目標は政策の目標であり、選択肢は政策の目標に見合った選択肢であるべきである。そこでは、環境をコアに据えておらず、図 7-1 で示した持続可能性アセスのプロセスとの相異がみられる。

また、可能な限り早期での環境配慮は、費用便益算定時まで考慮されていない。それは政策形成への組み込みのプロセスではない。政策が次に再検討された時には、この評価が政策に変化をもたらすことが考えられるので、多少は連続的であると言えるが、いわゆる、戦略アセスのように連続的とはいえない。つまり、環境への影響があると認識するだけでは不十分であり、評価が政策に変化を与えるとしても、環境要素が全体の政策目標にないために、選択肢は環境的にみると、必ずしも適切ではないということになるのである。この点、戦略的アセスは、初期の段階で環境への影響を防止しようとするメカニズムであるともいえる。

PAE で提案されたプロセスは、持続的発展の原理を組み込むことなく、政治的な政策と選択肢を評価することである。

それに比べ、戦略的アセスは、政策の目標が環境保全的であるように全政策形成に持続的発展の原理を求める。しかし、政治家にとっては、これは政策形成における政治的eworkを行う際の自由の束縛と捉えられるのである。

しかし、実際には戦略的アセスの必要性を理解している国では、たとえ、環境が目標設定の中心であっても、政策形成には政治的考慮が必要であると認識されている。従来から、社会・経済的要因が政策形成の中心であったが、政策形成における政治的多元性は排除されていない。実際問題として、環境の目標が一つしかないということはほとんどない。環境配慮にしても、環境のパラメーターを量的に決定するのが非常に困難であるからこそ、政治的決定は重要なのである。それゆえ、環境要因の重要性に関する政治的判断はどんな

時代でも不可欠といえる。

3. 戦略的アセスの価値

戦略的アセスの実際の価値は、全体の個別分野政策のなかには多様な選択肢や発展パターンがあるが、意思決定の早い段階に告知された選択について、その果たすべき関連した役割を明らかにすることができることにある。理想的にいえば、政策は環境保全という最優先の目的に則った目的主導型であるべきである。政策段階に効果的な戦略的アセスを適用するには、目的主導型の政策形成の発展が重要である。

図 7-1 は、持続可能性アセス・プロセスの中で戦略的アセスがいかに試みられるかについて示すものである。

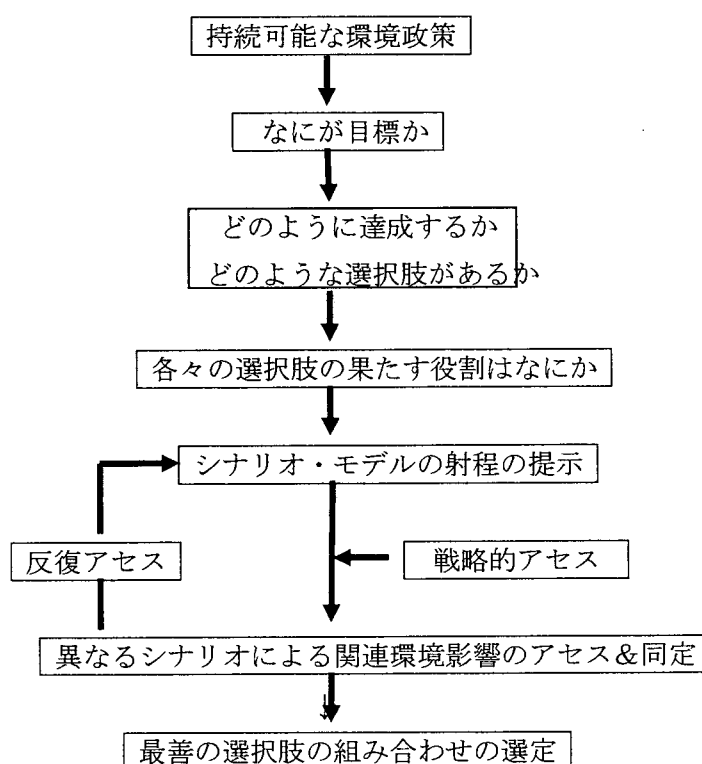


図 7-1 持続可能な環境政策 出典:Sheate,1992³⁵⁹

(i) 目標

どの分野の戦略的アセスも適用される場合には、その目標は持続可能な環境政策を策定するという目的を持つ政策セットの目的と同一でなければならない。それを包含する仕組みが持続可能性アセスのプロセスである。

³⁵⁹ Sheate,WR(1992)Lobbying for Effective Environmental Assessment, Long Range Planning, vol.25,no.4,p93.

目標は数量的でも質的でもよい。数量的目標を設定することで質的目標が定まる場合もある。たとえば、交通セクターでは、「交通の必要性を削減する」という目標は、「交通量をX%削減する」というように数量的に表現できる。しかし、数量的目標が完全に質的目標を代替することはできない。目標を設定するということは2段階プロセスである。まず、一般的な数量目標を設定し、次に、特定期間内の特定目標値のように目標を設定する。サイクリングの利用を最大化しようとする場合の一般目標は、サイクリストの事故をx%削減するというように設定されるかもしれない。図7-2は、この二段階が同時並行している様子を示している。すべての一般目標が特定目標値によって具体化されることがいつも望ましいわけではない。また、この図は、目標値に基づいた目標と一般数量目標の組み合わせを示唆している。

さらに、この図は可能な幾つかの目標を提案するものである。安全目的のためや事故を削減するため、目標を設定することは当然の前提になってきている。他の目標を設定している例もある。たとえば、職場への自転車による通勤をより多くのモードで分割するというようなものがある。また、たとえば、都市部は西暦2000年までに、職場までの全行程の6%を達成するという目的を設定できる³⁶⁰。環境持続的な交通政策の目標も様々である³⁶¹。目標設定は、国際的合意に基づくものとなっており、その例として、「二酸化炭素をX%削減する」などがあげられる。この目標は「2000年までに二酸化炭素排出量を1990年レベルで固定する」目標と表現することもできる。

(ii) 選択肢

目標がいったん設定されると、図7-1で示したように、次の政策形成過程は目標達成へ向け選択肢を明らかにすることである。図7-2の交通セクター事例では、道路、鉄道、新技術、空港のキャパシティ規定、財政的手法の使用、および交通インフラと設備が土地利用の優先順位を守ることを後押しする土地利用計画の役割などに投資することが含まれている。たとえば、郊外のショッピングセンターの建設は、自動車による交通量の増加を生み出し、追加交通量を生み出さない都市のショッピング設備の有効性を減少させる。道路は地域のアクセス可能性および市場の力のバランスをシフトさせるほどの影響力をもち、結果として、持続的な発展に新しいプレッシャーを与え、環境にも巨大で直接的な効果をもつ。土地利用計画はしたがって、発展はどこで生じるのか、また、その発展は交通インフラによってどれほど利益を得るのか、といった基本的問題を投げ、長期の環境維持を保全する実質的機会となる。多様な発展シナリオから選択する際には、交通の変化によって示唆されるエネルギー変化の問題が中心となる。

³⁶⁰ TEST(1992)An Environmental Approach to Transport and Planning in Cardiff, report produced by Transport and Environment Studies(TEST) in association with Chris Isaac, commissioned by Cardiff Friends of the Earth.

³⁶¹ Roberts,J,Cleary,J,Hamilton k, and Hanna,j(eds)(1992) Travel Sickness: the Need for a Sustainable Transport Policy for Britain, Lawrence and Wishart, London.

他方で、道路に投資する際には、新道路建設以外に、たとえば、交通量管理スキームやオンラインの改善なども対象とすることがある。

財政的手法は、炭素税のような税制や無鉛オイルの価格を引き下げなどによって、価格インセンティブがあり得る。既存の道路や空港のキャパシティーなどといったキャパシティーを制限することは、交通を管理する効果的な道具となり得る。これらはキャパシティーを増加させる必要性を示唆するというよりも、キャパシティーを制限することで代替案を見出すインセンティブとなり得る。環境に依拠した交通政策は、交通システム間の互換性を最大化することも目標とする。たとえば、自動車による渋滞、排出ガス、必要交通量を削減するなどの目標を達成するためには、新しい鉄道の駅の設置にあたって、地元のコミュニティとバス交通などの公的交通機関と適切に連結されるべきである。

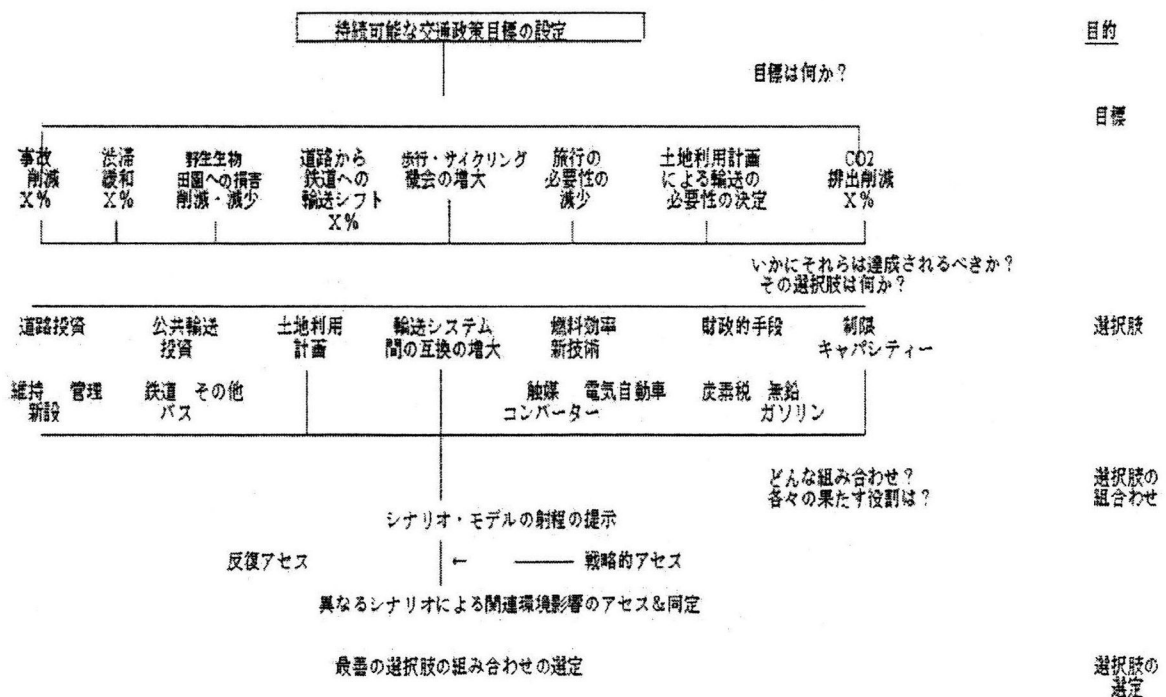


図 7-2 交通政策の持続可能性アセス事例

出典: sheate, 1992³⁶²

(iii) 政策型戦略的環境アセスメント(SEA)

選択肢を明らかにした次の環境持続的政策の形成段階は、多様な選択肢に沿った役割や投資レベルに基礎をおく多様なシナリオやモデルを作成することである。交通政策には、財政的手法および道路投資、公共交通および燃料効率などのコンビネーションが数多く考えられ、多様な選択肢を導入することもできる。戦略的環境アセスメントが政策形成に組

³⁶² Sheate, WR(1992) Strategic Environmental assessment in the Transport Sector, Project Appraisal, vol.7,no.3,p172.

み込まれるのは、この段階においてである。EIA の原理を多様なシナリオに適用するに当たり、各シナリオの相対的な環境影響が明らかにされ、評価される。そうすることで、シナリオを明確にする過程が繰り返され、最も環境にとって望ましい選択肢の組み合わせが決定される。その選択肢の組み合わせは、最も持続可能な環境手段で目標を達成することを可能にする。その持続可能アセスとシステム化されたプロセスを図 7-3 に示す。

システムの政策決定レベル	重点	任務と代替方案	影響の種類(指標)	管理者の異なる役割	方法と技術
政策ビジョン	すべての全体の目標と指標の政策	<ul style="list-style-type: none"> 現在情勢の分析 現有の経済、社会及び環境方面の主旨と目標を掲げ、運輸に適應する 異なる発展状況を確定する(例えば、経済と空間) 異なる政策の選択を確定する*目標と指標 一定状況下の政策選択を評価する 現実的バランスをとれた主旨と目標を示し、政策評価する 実際発展の監視 定期的に政策を調整する 	<ul style="list-style-type: none"> エネルギー消費とCO₂ その他の指標、NO_x、SO₂、CH₄、N₂Oと土地占有 	<ul style="list-style-type: none"> 違う管理者が緊密に協力すれば、影響があるため、まず責任を分析する 内閣と行政リーダーを連合する 	<ul style="list-style-type: none"> 指標 確認表 データ調査 影響マトリックス 予測と後援(モデル化) 影響樹分析及びネットワーク 可視化 検討会 専門家調査 技術評価 リスク評価 ライフサイクル分析 SWOT分析
道路網計画	特定事業の国家と地域インフラ発展	<ul style="list-style-type: none"> 現在情勢の分析 飛躍性発展方案の識別、需要に応じて政策がネットワークに決める 違う選択評価の影響によって、方針と目標及びネットワークの実現を図る。また可能なバランスを識別する 政策のフィード・バック 実際発展の監視 定期的にネットワークを調整する 	<ul style="list-style-type: none"> エネルギー消費とCO₂ 破壊化と生物多様性 その他の指標、NO_x、SO₂、NMVOC、COと土地占有 	<ul style="list-style-type: none"> 違う管理者が緊密に協力し、異なる交通インフラに責任を負うなら、有効になる 	<ul style="list-style-type: none"> 指標 確認表 データ調査 影響マトリックス 空間データマイニング 検討会 専門家調査 SWOT分析
回廊計画	回廊空間代替方案	<ul style="list-style-type: none"> 現在情勢の分析 選択の潜在的影響は一方向的可能性がある(政策と道路網レベルでは、いろんな方面の方法で解決するしかない)、回廊を評価する 実際発展の監視 政策と道路網のフィード・バック 	<ul style="list-style-type: none"> 破壊化と生物多様性 土地占用と汚染物排出 その他の指標、騒音と視覚影響が含まれる 	<ul style="list-style-type: none"> 政策と長期ビジョン計画及び道路網影響が全面的に及ぶならば、管理者が重要な要素となり、上層計画に左右される 	<ul style="list-style-type: none"> 指標 確認表 データ調査 影響マトリックス 空間データマイニング 検討会 専門家調査
計画	優先事業の識別	<ul style="list-style-type: none"> 現在情勢の分析 多重対応分析と費用便益分析を用いて優先事業を分析し、計画を評価する 実際発展の監視 定期的に計画を調整する 上層計画のフィード・バック 	<ul style="list-style-type: none"> 具体的な環境損失要素の表示(MCA)あるいは費用表示(CBA) 	<ul style="list-style-type: none"> 一つの行政部門が主要な参加者である 	<ul style="list-style-type: none"> 指標 確認表 データ調査と現場調査 専門家調査 多重対応分析/費用便益分析
事業	事業の設計	<ul style="list-style-type: none"> 現在情勢の分析 政策の目標によって、事業の設計を改善する(事業評価) 実際発展の監視 上層計画のフィード・バック 	<ul style="list-style-type: none"> 局地的な影響 	<ul style="list-style-type: none"> 一つの行政部門が主要な参加者である 	<ul style="list-style-type: none"> 事業計画に関連する方法と技術(Glasson et al., 1999)

* 選択可能な交通量の手当て駐車政策、道路費、速度制限、侵入制限、新しいインフラ、公共運輸、運輸管理システム、市民交通とその他

図 7-3 システム化された交通計画³⁶³

³⁶³ Fischer TB (2006) SEA and transport planning: Towards a generic framework for evaluating

EIA への重層的なアプローチは、事業レベルにまで続く意思決定にも適用できる。たとえば、政策形成および戦略アセスのプロセスにおいて、道路投資のレベルが判明すれば、新しい道路の建設、交通管理、またはオンライン改善の各々に対してどれ位の投資が必要であるかについて考慮できる。

政府による道路建設の国家プランやプログラムがある場合（英国ではトランク道路プログラム）、環境的に最適の選択肢としての道路プランだけが実行されるように、道路提案は EIA が実施された場合に限って、実行される。EIA は新しい道路と道路投資に関する他の代替形態間や代替的なモード間の選択を可能にする。

ただし、早い時期に道路投資や建設に X% を投資するという決定がなされたというだけでは、それが実施されることはない。なぜならば、後のより詳細な EIA レベルで他の代替解決案がより環境持続的と判明するかもしれないからである。

国家道路建設プログラムとして、どの道路提案を採択するかを決定する場合、代替モードが目標を必ずしも達成しないかもしれないという疑念は無視されるべきではない。EIA への重層的アプローチは、政策レベルから始まる各段階のさらなる高度化を可能にする。また、道路プログラムにおける既存道路案は、代替アプローチの方がより適切である場合や道路建設の選択肢が追加されたという証拠が見出された場合には、廃止されても構わないのであろう。EIA のリポート性は異なる層の間でフィードバックの輪を可能とするものである。

交通では、戦略アセスは、会計年度における財政配分や交通計画を伴う土地利用計画の形成や統合に際して、地域、地方その他の当局による公共交通の需要に組み込まれ、大きな効果をもたらすこともあり得るであろう。

(iv) 手続きおよび方法

政策決定者が、頻繁に議論の俎上に乗せるのは、SEA は実際には実行困難であるということであり、特に政策レベルとしては疑問視されることである。

環境に最適の選択肢の組み合わせを見極める時点は、環境レポートや評価書が作成される時であり、それによって公衆参加のフォーカスが定められる。公衆参加は、一般的に環境アセスメントの統合的要素であり³⁶⁴、戦略レベルで適用されることにより、意思決定の早い段階で公衆参加に多くの機会を与えることができる。英国では、土地利用計画のドラフト案などにそのような機会が既に存在することが認められるが、他のケースではそうではないようである。たとえば、国家トランク道路プログラムの設定には、そのような公衆参加はみられなかった。住民が、多くの道路建設提案に反対する理由は、ルートを選択肢が提案される以前の段階で公衆参加の機会がないことに一因がある。

(v) 公衆参加

公衆参加の性格と範囲は、誰が協議に参加する「住民」か、時間的な段取りはどうかなど、

practice and developing guidance, Impact Assessment and Project Appraisal, vol 24, no 3, pp183-197.

³⁶⁴ Sheate, WR(1994) Making an Impact, A Guide to EIA Law & Policy, p84, Cameron May, London.

意思決定のレベルに依拠する。たとえば、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、一般住民の参加はいつも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および／または法的小さいびボランティアの（公的利益）団体に限定されるかもしれない。しかし、その場合でも公衆は排除されてはならないであろう。

4. SEAのアプローチ・パターンの検証

それでは、どのような特定の手法と手続きが交通部門のSEAを遂行するにあたって、採用されるべきなのであろうか。それを検証してみよう。

まず、第5章でも検討したが、表7-1にみるように、SEAは既に多くの国で規模や部門は異なるが採用されている（例：アメリカ、ニュージーランド、カナダ、オランダ）。

表7-1 主要国における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	・特定の計画・プログラム ・法律およ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、地域計画および地区計画、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）および開発計画（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；実行計画および立法	EIA型
世界銀行	運用指針 OD4.00, 1989；OD4.01, 1991；OD4.02, 1992；OP/BP/GP4.01)	開発計画に関する分野および地域環境評価	EIA型
欧州連合	1996年指令案 1999年修正案	土地利用決定に影響を及ぼす計画及びプログラム	EIA型

そこでは、①EIA型のアプローチ、②非EIA型³⁶⁵のAppraisal型、③統合型アプローチ、などがみられる。①のアプローチは、アメリカ、フィンランド、中国香港などであり、②のアプローチをとるものとして、カナダ、オランダ、デンマーク、ノルウェー、③のアプローチは、①と②の両者にある共通の、システム的な部分を取り込むものであり、デンマーク、オランダ、カナダのSEAにはコアの部分を経基本的な枠組みに利用している³⁶⁶

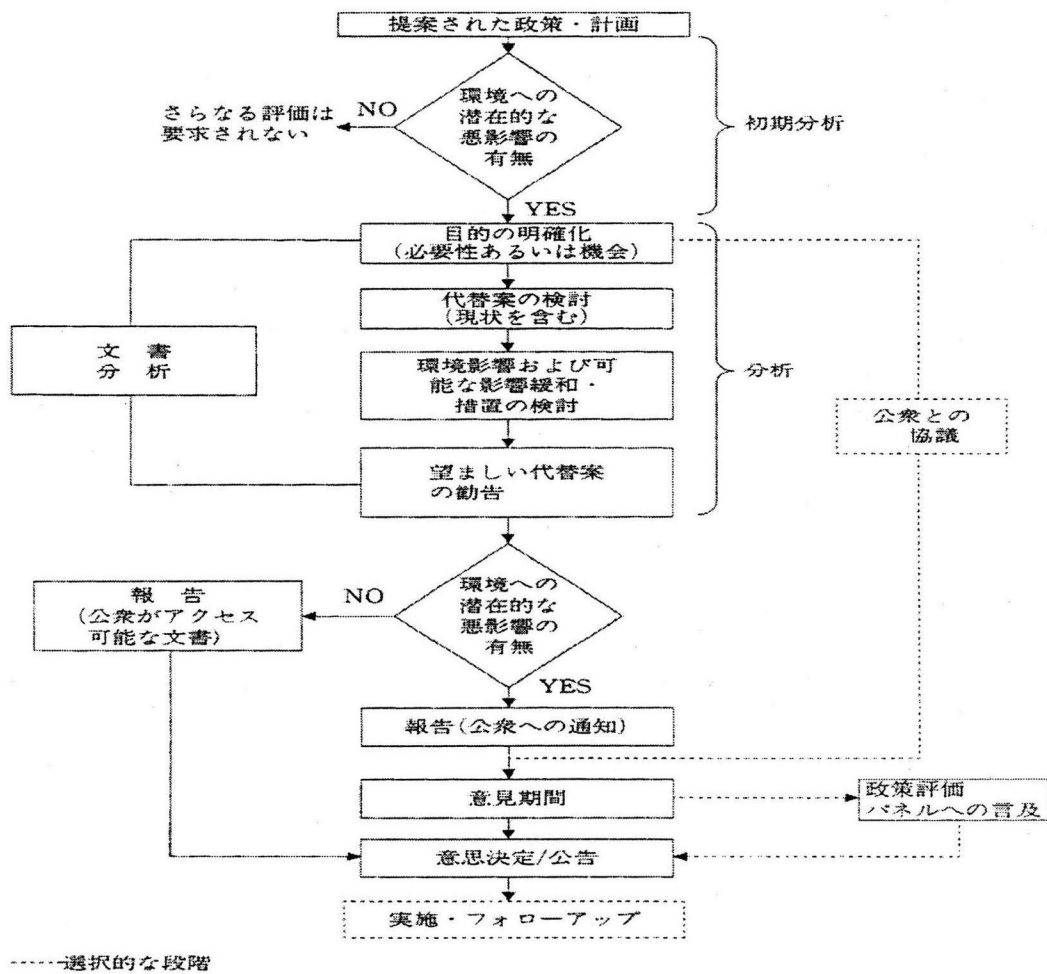
非EIA型については、色々と説明の方法があるが、制度構築を法制度という正式の各組

³⁶⁵ 非EIA型とは、EIAのシステムを必ずしもとらないということではなく、EIAシステムの重要な構成要素である環境部門の審査などの関与がない場合があるというものである。

³⁶⁶ Elling B & Nielsen J(1997) Environmental Assessment of National Policies, European Commission, DGXI Environment, Brussels.

みを講じることなく、ガイドラインや運用上のガイドを作成して実施する柔軟な仕組みをとるものが多い。ここでは、制度的な根拠を持たないという意味で、非 EIA 型という言葉を使用する。

③のアプローチとして、図 7-4 のカナダのフローにみてみよう。事業レベルのアセスメントで用いられる手法をコアの部分に採用していることが分かる。EIA への重層的なアプローチは、適切な詳細部分のみを扱うために、特定の意思決定レベルにおけるアセスメントの重要性を認識することである。すなわち、SEA の実施の必要性、SEA のプロセスで考慮すべき問題、異なる選択肢がもたらす政策への影響などである。



出典：カナダ連邦環境影響評価局(1994)³⁶⁷

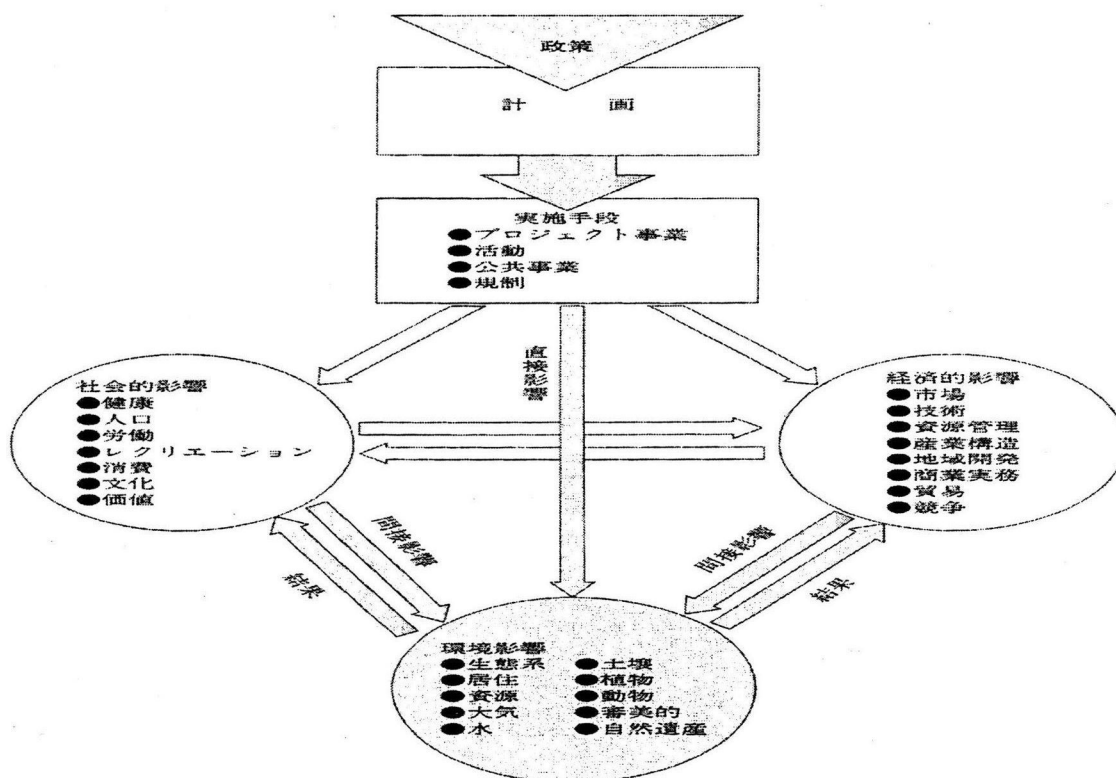
図 7-4 政策・計画に対するカナダの EIA アプローチ

SEA が効果的であるために重要なポイントは、SEA プロセスで明らかになった知見を政

³⁶⁷ Guidelines for Implementing the Cabinet Directive issued by Canadian Environmental Assessment Agency.

策や計画の意思決定の最適な箇所に組み入れることである。公衆参加の重要性は明らかなので、如何なるドラフト政策、計画、プログラムにおいても SEA の結果は住民協議に組み込むべきである。

アセスメントと協議プロセスの結果は、次に問題となる活動を不承認するか続行するかを決定するにあたり考慮されることになる³⁶⁸。決定後のモニタリングが次になされ、結果が SEA プロセスによって予測されていたものと同じであるかを確認し、必要であればプロセスに適切な修正を加えることになる。



出典：連邦環境影響評価局(1994)³⁶⁹

図 7-5 政策・計画の直接・間接的影響

SEA を実行する手法は事業レベルの EIA とそれほど変わらない。そこで 行われるのは殆ど同じことであるが、前述の図 7-1 が示すように、目標と選択肢に焦点をあわせるべきである。プロジェクト EIA と同様に環境データのベースラインが必要である。しかし、SEA レベルではそれはもっと一般的なデータでよい。

重要な環境影響の見極めは、アセスメントで提案されたシナリオアプローチで可能とな

³⁶⁸ Lee, N and Lewis, MD(1991) Environmental Assessment Guide for Passenger Transport Schemes, prepared on behalf of the Passenger Transport Executive Group, Manchester.

³⁶⁹ FEARO(1994)注 188 と同じ

る。各シナリオでは、簡潔化されており、いわば、「一筆書き」的なものではあるが、事業レベルの EIA で使用されるアセスメントの手法と類似のものが使用される。マトリックスの利用は各シナリオや選択肢の SEA の調査結果をまとめるために、または、環境に最適な選択肢の組み合わせを決定するために役立つ。カナダの事例では、政策や計画による直接的影響や間接的影響については、図 7-5 に示した。

政策形成の多くの場合、提案者が、また競合する当局でもある。そのため、独立的な審査方法や公衆参加の仕組みが、提案者と当局が分離している事業レベルよりもはるかに重要な役割を担うと考えられる。このような場合は、EIA 機関による独立審査によって、法令またはガイドラインの要請に従ったかどうかを確認することも必要である。

第8章 戦略的環境アセスメントの制度的枠組みの検討

第1節 SEA 制度構築に関する論点

1. 制度的枠組みの相違点

序論で触れた以下の3つの論点に関して、これまでの検討結果から集約して検討することにする。戦略的アセスには、①持続可能性アセス、②政策型戦略アセス、③行政主導型戦略アセスがある。このうち、③のプロトタイプが EU・SEA 指令（2001EC 指令）である。この3つの戦略アセスは、手続き等で異なっている。

まず、③のプロトタイプの EU・SEA 指令からみていこう。

2001EC 指令³⁷⁰に基づいた行政主導型戦略的環境アセスは、EIA に基づき、連続かつ統合的な政策決定の流れの連結によって、計画の策定を行う。すなわち、EIA 型の戦略的環境アセスである。このプロセスは、政策、計画、プログラムの策定に影響することによって、特定の目標の達成を実現する。また、評価ではベースラインデータに基づき作成されるので、合理的な装置としてのアイデアが反映されるものである。なお、本章第4節で述べたように、EC・SEA 指令の戦略アセスの中核をなすものは、環境評価書である。

図 8-1 にみるように、計画やプログラム策定を改善するための EU・SEA 指令を土台にしたプロセスを示してみよう。戦略的環境アセスが計画の改善を目的とし、環境の視点から、計画の策定のプロセスに影響を及ぼすことが理解される。また、戦略的環境アセスの適用は、計画の決定過程の流れを変え、各段階ごとに環境上の課題に配慮し、管理と透明性の改善にも寄与するという流れになっている。

②の政策型戦略アセスは、一般に、非 EIA 型のプロセスをもつものと理解される。英国の PAE システムはこの一種である。ただし、その明確な定義は、難しさを伴う。なぜなら、PAE システムは、柔軟性や随時の変更可能性を持ちつつ、合理的な情報伝達機能という、一般に、戦略アセスがもつ機能を備えるものだからである。そのように、存在形式が異なるにもかかわらず、非 EIA 型の戦略的環境アセスは、以下の要素をもつものである。

すなわち、①詳細な問題の説明（問題の特定）、②目標の設定（目的、目標、標的）、③情報収集、④情報処理と代替案の考慮、⑤意思決定、⑥実施、などである。

政策型と行政主導型の相違点は、手続きのみならず、異なる行政レベル（前者は、国家レベル、後者は地方レベル）や戦略レベル（前者は政策、後者は計画やプログラム）、対象分野（前者は土地利用やエネルギー、後者は廃棄物）に表れているといえる。なお、どの戦略的アセスにも、共通の要素はあることは、次の3.制度設計上の条件で触れることにする。

そのほか、非 EIA 型システムをもつものとして、①持続可能性アセスがあるが、第7章で明らかにしたように、意思決定のツールの中に戦略アセスを包摂するシステムである。

³⁷⁰ 注 242 と同じ

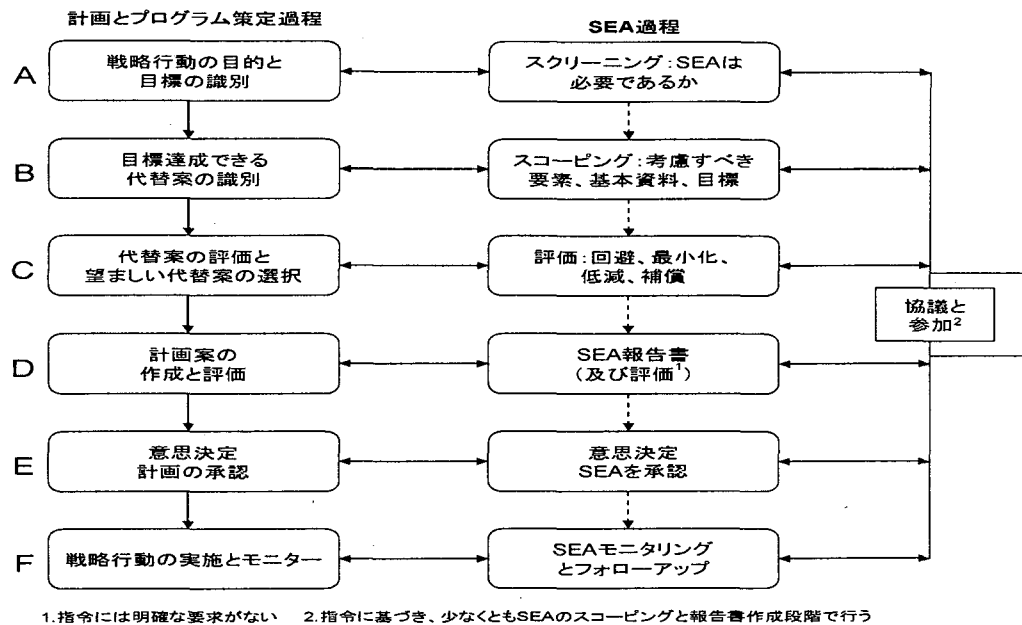


図 8-1 計画やプログラム策定を改善するための EU・SEA 指令

一般的に、持続可能な発展の定義は難しい。これはそれぞれの国や国民の価値システムや観点の違いのみならず、考慮された多様な持続可能性の次元の違いや時間の早さの違いが関係しているといえるが、不確実性が大きいという点に留意しておく必要がある。

また、SEA のシステムが環境、社会、経済と有機的に結びついて、いかに持続可能な発展を可能にするかということについては、少し敷衍する必要がある。

諸外国の SEA の検討から、SEA を実践している国には、国や地方政府が環境と、経済、社会を統合するデータをもっている。そうしたベースラインの整備がまずは必要であるが、それを活用する時の判断尺度として、以下の3つのタイプを考えることができる。すなわち、①環境負荷低減型、②目的誘導型、③最低ライン確定型というものである。

持続可能な目標を達成する場合、①がもっとも保守的なもので、②は改善の方向性は示せるが、持続可能な目標の実現は不明である。③は設定された最低のラインを達成できなければ、ある政策を認めないとするもので、ある意味、もっとも先進的なものである。この③のタイプによって、持続可能な発展を実現するには、持続可能性基準や閾値のようなものを設定する必要がある。

図 8-2 に持続可能性を支援する PPP (政策、計画、プログラム) の策定枠組みと SEA の各段階を示したが、PPP の策定プロセスと SEA とをいかに融合させるかが問題である。

この融合については、論者で異なっている。すなわち、全面融合論者³⁷¹と独立プロセス

³⁷¹ Therivel R and Partidarrio M(eds)(1996) The Practice of Strategic Environmental

論者³⁷²である。制度設計において、PPPの策定プロセスとSEAとの融合を捉える考え方は、以下の4つの方式に分けることができる。

すなわち、①全面融合を図ることで、単独のSEAのプロセスをなくす方式、②いずれの存在は並行的（パラレル）なものとして、それぞれのコア部分を連結させる方式、③相対的に独立したプロセスとする方式で、必要に応じて、特定の段階のみSEAがPPPに組み込まれる方式、④絶対的に独立したプロセスとし、PPPの策定の後に、SEAを実施するという方式、である。

これらのいずれかの方式が最善であろうか。SEAの実施の効果の観点から評価した場合、①か②の方式が望ましいと考える。ただし、第7章で検討したように、持続可能性アセスや政策型戦略アセスには①方式が、行政主導型戦略アセスは②方式が制度枠組みとしては、望ましいと考える。

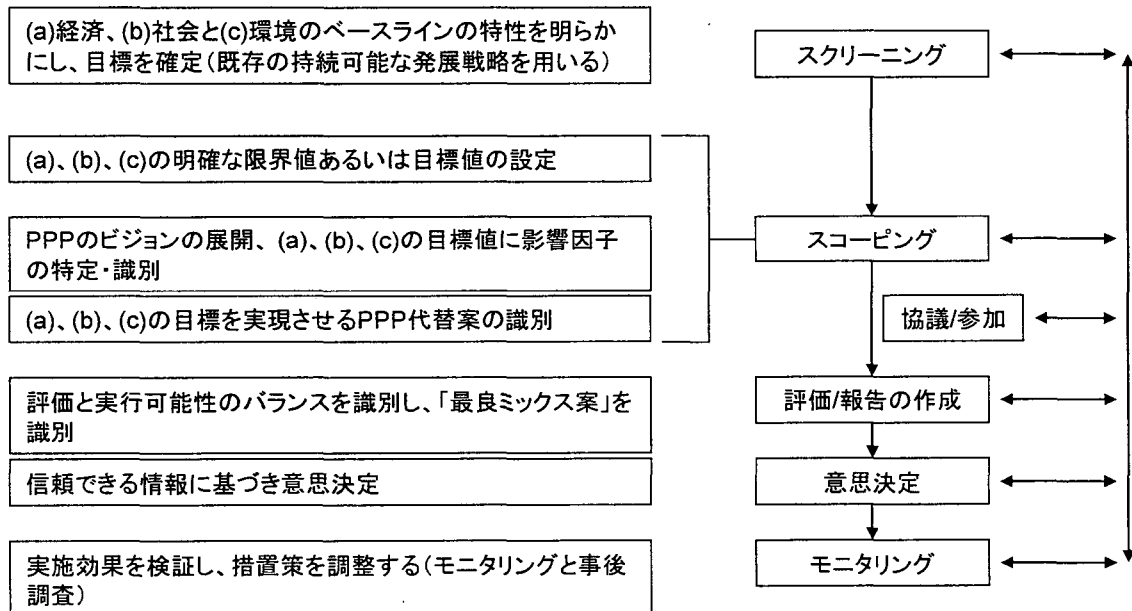


図 8-2 持続可能性を支援する PPP の策定枠組みと SEA の各段階

2. SEA と EIA に関する論点

また、序論で触れた以下の3つの論点に関して、これまでの検討結果から集約して検討することにする。

(1) 戦略的環境アセスメントと EIA との異なる空間と時間の範囲

まず、戦略的アセスと事業アセスでは、空間的にも時間的にもそのスケールは異なるのではないかと³⁷³という点である。

Assessment, Earthscan, London.

³⁷² Fischer TB (2003) Strategic Environmental Assessment in post-modern times, EIA Review, vol23,no 2,pp155-170.

³⁷³ Lee, N. & D. Brown (1992) Quality control in environmental assessment. Project Appraisal 7(1)

これまで検討した結果から、事業アセスは、事業者のセルフコントロールとして、計画諸元の定まった事業段階に、当該地域の事前の環境配慮を実施するために行われる仕組みである。図 8-3 を参照されたい。これに対して、戦略的環境アセスには、通常、3つの要素が含まれることが明らかとなった。まず、①戦略的環境アセスは、政策決定を支援するシステム化された枠組みであり、②その目標は、戦略的な段階（政策、計画、プログラム）において、③環境及びその他の持続可能な発展要素への配慮を確保するもの、というものである。その文脈では、まず、戦略的環境アセスは、公共計画部門及び民間部門（国際金融機関や援助機関を含む）にとって、特に、計画やプログラムに対して、EIA ベースのプロセスの組織的、厳格性、参加性や公開性と透明性を高めるようになっていなければならない。また、政策やビジョン、政策構想のような EIA プロセスを持たない柔軟なプロセスにあっては、参加性と公開性及び透明性を確保するように努めなければならない。

つぎに、戦略的環境アセスは、立法の提案やその他の政策、計画、プログラムに適用する柔軟 (EIA をベースとしない) な評価手段として、閣議決定にも寄与しなければならない。

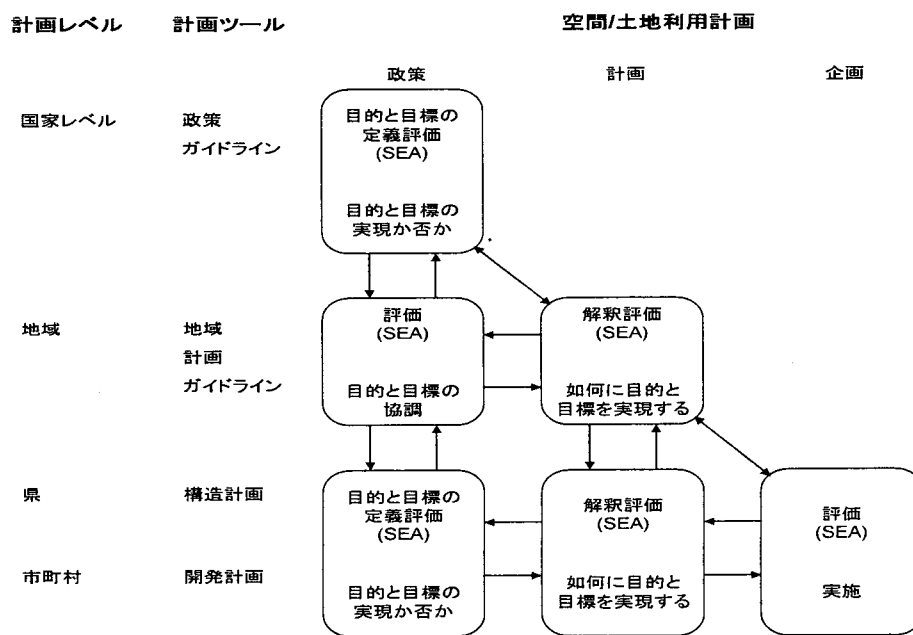


図 8-3 SEA と事業アセスの時間的・空間的なレベルの相違

(2) 戦略レベルと事業レベルの異なる基準

戦略段階アセスと事業段階アセスでは、その評価のレベルは異なるのではないか³⁷⁴という点である。

41-45.

³⁷⁴ Ortolano L (1984) *Environmental Planning and Decision Making*, Wiley, New York.

Partidario M R and Fischer TB (2004) 'SEA', in Arts J and Morrison-Saunders A (eds), *Follow-up in Environmental Assessment*, Earthscan, London.

図 8-4 に、SEA と EIA の段階的な構造を示すが、戦略的環境アセスは、科学的な知見に基づく制度枠組みであり、アセス技法や手法を適用することによって、科学の厳密性を政策、計画の策定プロセスに付け加えることを目的とするものである。戦略的意思決定の段階では、将来の方向性と目標に鑑み、政策ビジョンと役割や明確な目的や目標を設定する。

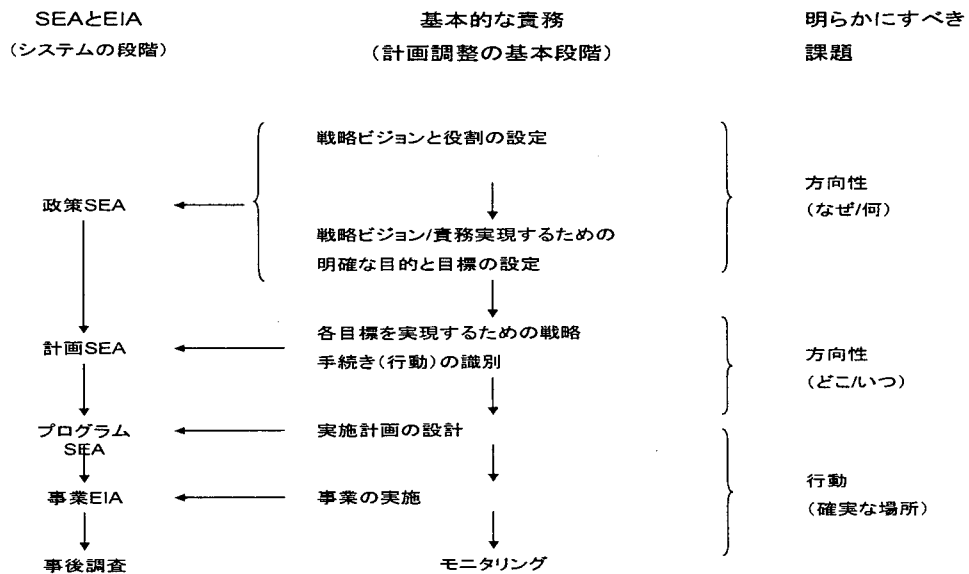


図 8-4 SEA と EIA の段階的な構造

一方、事業アセスは、特定の場所と事業計画に係る具体的な意思決定を伴うものであり、環境への負荷の低減に腐心するものといえる。この点、SEA は、環境影響の負荷の低減のみならず、環境の価値の向上を強化する方向性を持っている。また、事業アセスにおける代替案の評価は狭い範囲に限定されるが、SEA は、異なる複数の部門に係る代替案を提案することができる。SEA と EIA のレベルの違いを、図 8-5 に示す。

	SEA	EIA
	上位段階/下位段階	
意思決定レベル	政策 → 計画 → プログラム → 事業	
行動の性質	戦略的、構想的、概念的	即行的、操作可能な
アウトプット	抽象的	詳細的
影響の範囲	マクロ的、累積的、不確実性	ミクロ的、局部的
時間の範囲	長期から中期	中期から短期
主要データ源	持続可能な発展戦略、 国家環境基本計画	調査、 サンプル分析

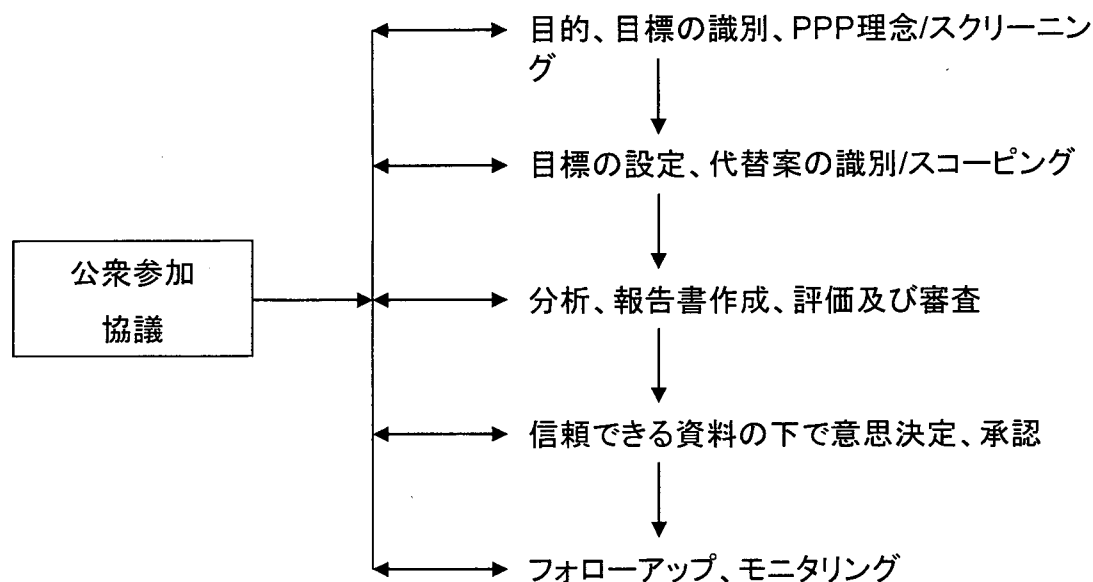
データの種類	より定性的	より定量的
代替案	広域、政治的、規則的、技術的、 財政的、経済的	特定な場所、設計、 建設、操作
厳格な分析	より不確定	より厳格的
評価基準	持続性基準 (標準と目標)	法的制約と ベスト・プラクティス
実務者の役割	協議のための仲裁者	利害関係者の価値を用いた基 準・技術の推進者
住民の認識	曖昧で距離感がある	有効かつ現実的 (NIMBY)

図 8-5 SEA と EIA のレベル

(3) 事業アセスと比べ、戦略的意思決定過程は組織的であるか。

事業アセスと比較すると、戦略段階アセスの意思決定の組織化は異なる方式ではないか³⁷⁵。

戦略的環境アセスは、組織的な政策決定の枠組みを用いることが少なくない。また、目的は、より有効かつ効率性の高い意思決定への支援であり、持続可能な発展を図るための有効な手段である。前出の図 8-2 に示したように、異なるシステムな段階やレベルにおいて考慮される代替案や課題に対して、実質的な焦点を創設することによって実現しようとするものである。とりわけ、EIA 型を用いた SEA の場合には組織的な傾向性が強まるといえる。それは、図 8-6 で EIA 型の SEA のプロセスから組織性の強さが読み取れる。



³⁷⁵ Kornov L and Thissen WAH (2000) 'Rationality in decision and policy making: Implications for strategic environmental assessment', *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol 18, pp191-200; Nitz T and Brown L (2001) 'SEA must learn how policy-making works', *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol 3, pp329-342.

図 8-6 EIA 型 SEA のプロセス

以上の検討から、戦略アセスには、以下の特徴を列挙することができる。

- ①戦略的環境アセスが政策決定の高いレベルから、よりシステムの有効な環境への影響及び代替案に配慮することで、政策の決定と実施がより実効的になる。
- ②戦略的環境アセスは、持続可能な発展を支援する、先行的な実施手段である。
- ③戦略的環境アセスは、各レベルの政策決定の効率性を高め、事業アセスを推進すると同時に、適切な時に適切な代替案を識別する。この背景の下で、より早く問題及び潜在的な課題を見つけ出すことが可能になる。
- ④戦略的環境アセスは、戦略的政策決定段階において、積極的な参加を促し、低コストで新しい知見が得られる。

2. 行政指導型 SEA 制度設計上の要件

以下に、今後、わが国で整備が検討されるべき行政指導型の SEA について、(1) 制度枠組み、(2) SEA の目的、(3) 構成要素、(4) 協議(公衆参加)、(5) 技術手法、の5つをとりあげ、これまでの検討の結果を取りまとめることにする。

(1) 制度枠組み

制度の枠組みとしては、第7章で検討したように、3つの SEA パターンがある。すなわち、大きく分けると、EIA 型と非 EIA 型である。もちろん、その中間的なコア部分に EIA 型を導入するパターンもありうる。政策型戦略アセスの場合、主流は、非 EIA 型といえる。また、第5章第5節の英国の SEA で民間部門に適用された SEA は行政主導型戦略アセスであるが、非 EIA 型のものであった。送電線網の選択において評価が繰り返されることにより、技術と経済と環境のバランスが講じられた事案である。

一般に、非 EIA 型は公衆参加の仕組みを持たない。そのため、公開性もなく、透明性に欠けるという難点がある。また、非 EIA の重点は、もっぱら、潜在的かつ重大な環境影響への予測と評価におかれているが、厳格な手続きではなく、柔軟な手続きをとるものである。たとえば、デンマークの法案作成に関する SEA³⁷⁶をみると、環境影響の評価は、法案提案者が行うが、必要があれば、環境部門が評価を行うこともできる。法案提案者に環境部門は助言と指導をすることができるが、その受け入れは任意である。このような柔軟性を持っている。なお、環境評価は環境部門がガイドライン文献を明示することにより行われるが、環境影響に関するミティゲーション(回避、低減、補償)までは厳格に要求されていない。そういう意味でも、柔軟性を持っているといえる。

行政主導型戦略アセスの場合、EIA 型 SEA が少なくない。制度設計は、その国の EIA の

³⁷⁶ Danish Ministry of Environment and Energy(1993)Guidance Procedures for Environmental Assessments of Bills and other Government Proposals, Ministry of Environment and Energy, Copenhagen.

蓄積と SEA の発展度によって異なるといえる。いずれのパターンもありうるが、組織化された評価手法を制度の枠組みに採用することが SEA の厳密性と効率性を高めることができる。わが国では、これまでの EIA の蓄積を生かし、EIA 型に親和性があることから、行政指導型 SEA の整備を今後 10 年の中で図っていくべきであると考えられる。

(2) 目的

行政主導型戦略的環境アセスと政策型戦略的環境アセスのいずれも制度の目的やその位置づけをみると、その主な目標は、政策、計画、プログラムの上位段階において、環境影響及びその他の持続可能な発展要素への配慮を確保することにある。このように環境配慮と持続可能性の確保を主旨とし、システムの、目標主導的で科学的知見・根拠に基づいて、積極的な参加性の高い意思決定過程によって、環境管理を改善するものとして位置づけられている。持続可能性アセスは、その目標が持続可能性にすべてリンクしているのが特徴であるが、前章の図 7-1 にみるように、意思決定の段階で戦略アセスを包摂するシステムである。

(3) 構成要素

その SEA のプロセスごとの特徴を (1) 対象分野、(2) 手続き、(3) ティアリング等についてみてみよう。

まず、(1) 対象分野は、米国やカナダは対象分野を特定していないが、欧州は、2001EU・SEA 指令の影響により、農林業、漁業、エネルギー、産業、交通、廃棄物処理、水管理、電気通信、観光、空間計画、都市・農村計画、環境保全及び自然保護に伴う計画などが範囲としている。

構成要素等について、英国およびドイツを例にとって比較してみよう。いずれの国もその対象とする計画・プログラムが明記されているが、これらは EU の SEA 指令に基づき指定されたものと同じである。なお、国家の防衛または非常事態に資する計画は対象外である。その意味では、いずれの国も行政主導型戦略的環境アセスである。

(2) 手続きは、両国とも、スクリーニング、スコーピング、審査、事後調査の手順で行われる。

(a) スクリーニングについては、SEA の実施に際してスクリーニングが実施され、制度上評価対象となるか否かについて判断がなされる。

(b) スコーピングは、両国とも SEA の範囲を決定するためのスコーピング手続きがある。SEA 報告書の作成の段階では、代替案の検討が義務付けられている。ドイツでは、選択された代替案について、選択された理由、審査がどのように実施されたかを記述することとなっており、代替案には、比較検討の対象として実施しない案も含める。

(c) 審査と SEA の結果の反映については、両国とも、審査と SEA の結果を計画の策定に反映させるための手続きがある。

たとえば、英国では、計画等が採択される際に、SEA の結果を採択に反映させるため、主務省庁は、SEA 報告書、法定協議機関及び公衆からの意見、必要な場合には EU 加盟国

との協議結果を考慮するとしている。

(d) 事後調査は、計画策定後の調査についての規定がある。ただし、英国では、事後調査の結果、負の環境影響が確認された場合の対応策は特に規定されていない。ドイツでは、事後調査の結果は、公衆、関係官庁が利用しやすい形での公表が義務付けられているが、第三者機関の関与や公衆の関与の規定は置かれていない。

(3) ティアリングについては、SEA を経た計画・プログラムに基づき実施される事業における EIA(環境影響評価)の取り扱いは異なっている。英国では、SEA を経て採択された計画等に基づく事業に対して EIA が不要であるとは規定されていない。ドイツでは、ある計画・プログラムの採択は、多段階にわたる計画過程や許認可過程の一部であることから、審査の重複回避のため、ある計画等がそれらの過程のどの段階に位置するかを踏まえつつ、当該計画等に係る SEA の手続においてどのような環境影響を重点的に審査すべきかを定めている。

(4) 協議(公衆参加)

SEA が効果的であるために重要な要素は、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³⁷⁷。

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³⁷⁸。

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

³⁷⁷ Environmental Resources Management(2000),Workshop Report: Public Participation and Consultation in EIA and SEA.

³⁷⁸ O'Riordan and Sewell(1981),Project Appraisal and Policy Review. London, Wiley.

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。すなわち、

- 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、などの要件を具備することが必要である。

(5) 技術手法

SEAの制度構築を実施するには、技術手法の裏付けがなければ、絵にかいた餅になってしまうおそれがある。この点に関して、筆者はその分野の蓄積がないが、文献上で明らかになったもっとも利用されている技法³⁷⁹を紹介しておきたい。

- ①記述方法と技術に関しては、指標法³⁸⁰、マトリックス法³⁸¹、三角法
- ②分析手法に関しては、影響樹³⁸²、因果関係図、費用対効果分析法、地理情報³⁸³
- ③公衆参加方法と技法に関しては、長期ビジョン分析法、円卓検討会³⁸⁴、専門家調査法などである。

また、評価の尺度として、重要だと考えることは、環境容量という考え方である。

環境容量は、二つの側面を持つ考え方であり、①環境の状態量になんらかの外的規範を設定し、その範囲内で人間活動量を適正に配分するための基礎を与える概念、②自然または社会生態系の安定を保持するような絶対的条件のもとに、人間活動の限界を設定する根拠につながる概念、と捉えることができる³⁸⁵。この考え方は、①では、空間場を明確にし、環境容量の時間的変化も対象とし、活動量、受容可能な指標物質量という評価対象を定義しており、②では、資源の利用方式に重点を置き、水、大気を資源として捉え、持続可能な資源を主な対象とする考え方である。環境容量の評価にあたって、環境資源をすべて定量化し、人間活動との関係をも定量的に明らかにすることは、不可能と考えられる。そこで、より実地的な利用にあたっては、戦略的アセスでの活用であろう。この場合には、環

³⁷⁹ この点は、Wood(2004)、Fischer(2002)、Therivel(1996)の文献を参照されたい。

³⁸⁰ MVW(Ministerie van Verkeer en Waterstraat)(1989) Second Transport Structure Plan(SVVI), part d: Government Decision, MVW, The Hague.

³⁸¹ Fischer TB (2004) Transport policy-SEA in Liverpool, Amsterdam and Berlin:1997and 2002, EIA Review, vol 24, pp319-336.

³⁸² Fischer TB (2006) SEA good practice elements and performance criteria: Equally valid in all countries? EIA Review,vol 26, no 4,pp396-409.

³⁸³ Fischer TB (1999) Benefits from SEA application: A comparative review of Noord-Holland and EVR Brandenburg-Berlin, EIA Review, vol 19, pp143-173.

³⁸⁴ Arbter K (2005) SEA of waste management plans: an Austrian Case Study, in Schmidt M(eds) Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer-Verlag, Berlin,pp621-630.

³⁸⁵ 内藤正明「環境容量論」環境情報科学、16-3,49-54頁[1987]

境科学の常とう的な手法、すなわち、問題の可能性→シナリオ→リスク等の評価という方向に分析がなされるからである。一つの戦略として、予め、人間、生物の環境容量としての必要な資源をあえて決めることから出発し、逆に資源枯渇のシナリオを描き、人間活動量を決めるという発想である³⁸⁶。そのようなシナリオを戦略段階で検討することが持続可能性アセスであるといえるだろう。

いずれの技法を応用する場合、一定の要素を満足させなければならないであろう。すなわち、①一定の目標を満足させること、②PPPとSEAといった融合が実現できること、③不確実性を提示できること、④透明性をもち、応用価値のあるものであること、⑤SEAが関連領域に理解されるものであること、⑥経済的に実行可能なものであること、などといった具体的な内容をクリアーできることが求められている。この部分は、今後の研究課題でもあり、関連諸科学との協働の研究³⁸⁷が求められているといえる。

³⁸⁶ 福島武彦「環境容量の概念・考え方」環境容量シンポジウム・環境容量の概念と応用・8頁、国立公害研究所[1988]

³⁸⁷ 最近、環境容量:エコスペースを算定して、それに基づく社会・生活システムの構築を目指すアプローチとして捉える動きがある。「環境容量とは・持続可能社会の実現へ」特定非営利活動法人「環境・持続可能社会」研究センター。

第9章 結論 アセスメント研究の到達点

1. 検討結果

各章ごとに検討結果を要約し、何を明らかにしたかを以下に整理しつつ、述べる。

(1) 問題提起 (序章)

わが国の環境影響評価制度の歴史及びそこでみられた各種の法政策論争から、本研究の背景を記述し整理した。次に、既存研究のサーベイを行い、現状の研究状況を明らかにした。また、わが国の環境アセスメント制度の制度的捉え方についての問題提起を行なった。

諸外国の比較研究によって、わが国の法制度の捉え方やこれまでの取り組みや課題を明らかにし、その立ち位置を明確にすることで、今後の制度の在り方を探ることとした。先進的な諸外国では、戦略的環境アセスメントは、当初から環境影響評価の諸原則を適用するものと認識されていたが、その捉え方に関する理論的な3つの論点を提起している。なお、戦略的環境アセスは、持続可能性アセス、政策型戦略アセス、行政主導型戦略アセスに類別して検討するとした。

(2) 環境影響評価法 (第2章)

わが国のアセス法の導入の立法過程を検討し、国の許認可に係る事業を対象とすることは争いがなかったが、すべてを一元的な法制度とするか、発電所を別法の制度とするかが争いとなった。また、国の制度の対象となったものについて地方公共団体の条例によりさらに詳細な手続を要求できるものとするかどうか争点となった。結果的には、すべての対象事業を環境アセス法が規定することになった。しかし、個別事業の特殊性により、電力につき別法、都市計画・港湾計画につき環境影響評価法の枠内での例外手続、その他については事業別の技術指針で反映させることとされた。また、地方公共団体との関係は、従来に比べて、手続の弾力性を認めることにより、地域特性を反映させることが建前とされた。

このような立法過程での論議はいずれにせよ、環境アセスが事業の規制手法であるとの認識が依然として根強いことを明らかにしており、アセス法の立法過程において、政策の分断化、縦割り化を回避することができなかったことによって、都市計画や発電所の建設に係るアセスメントにおいては特例による手続を講ぜざるを得なくなった現実がある。

本論文では、アセス法は、枠組み規制であることを立証する立場から、その特徴を以下の5点に絞り、あてはめを行った。すなわち、①公平性、透明性、信頼性及び手続きの適正の確保、②対策内容の決定に関する被規制主体の自主性の尊重、③規制行政府の一定の関与による実効性の確保、④規制対象(汚染物質、汚染源、行為等)の射程を拡大できること、⑤事業者等の被規制主体の意思形成プロセスに環境配慮を組み込むこととともに、その環境配慮が実際の対策内容に反映されるようにするための枠組みであること、である。

ここでは、詳細については繰り返さないが、環境アセス法は、事業実施を前提にした事

業アセスであり、評価検討結果は、事業者の判断の中に組み込まれることが望ましいとの立場②に立ち、そのために事業者自らの責任においてアセスを行わせるものとして制度構築してこと、当該事業に関して、本法は、適正な環境配慮がなされることを事業所管庁の免許等の権限の行使によって確保する仕組みを設定する③ほか、事業者によるアセスの手続きそれ自体を外部者との協働による手続き(公告・縦覧、意見書の提出、都道府県知事等の意見などの他者の関与の手続き)と構成すること④によって、事業者の立場に偏した客観性が欠けるおそれに対処すること⑤ができる制度としての法的な枠組みが構築されていることなどを指摘した。

また、現在のわが国の環境アセスメント制度は、先に述べたように、基本的に、行為者に行為の前に一定の手続きを求める制度であり、手続きが実施される中で、情報が公開され、他者の意見が出され、意見が交換されることによって、行為者が自らの環境管理の質を高めることに主眼にあった。しかし、社会の持続可能性を確保するためには、建設工事や製品開発などの個別の段階においてアセスが実施されるだけでは不十分である。なぜなら、個別の段階では、微小な環境負荷が集積して社会全体の持続可能性を脅かすという状況に対応できないからである。このような問題に対応するためには、個々の行為の方向を大まかに規定する制度を策定する段階、つまり、政策決定や上位の行政計画の策定といった場面からアセスを行い、社会全体の持続可能性が確保されているか否かを検討する必要がある。すなわち、戦略的環境アセスの導入の必要性を指摘することで、第3章、第4章、第5章の検討につなげている。

(3) 地方アセス制度 (第3章)

近年、川崎市や横浜市をはじめとして、様々な自治体で、環境アセスメント制度に代わる新たな制度の導入を図りつつある。こうした先進的な自治体のアセス制度の試みは、持続可能性を確保するための施策であるともいえる。特に、東京都の総合アセス制度の検討によって、総合的環境配慮制度の一つの在り方を模索し、条例制定後に抱える課題について指摘した。また、埼玉、京都、広島といった先進自治体のアセス制度を比較分析することで、地方アセスの現状と課題を抽出し、その問題点に対する考え方を明示した。

地方制度の中には、まだそのSEAの初期の段階にとどまっており、単にNEPAの制度を取り入れているように見える制度もある。しかし、わが国が学ぶべきは、NEPAに内在する意思決定理論、すなわち、経済的な側面を踏まえた環境に関する合理的な意思決定過程の導入であろう。特に、情報公開に力点を置いた公開制度の多段階における活用がカギとなることを指摘した。なお、法は、条例との関係では、対象事業以外の事業に係る環境影響評価手続に関する事項については、法律の規定に反しない限度で必要な規定を定めることを妨げていない。そのため、現行法では、政策立案や上位計画段階の環境配慮はこの法律の対象にはならず、自治体レベルでの積極的な取り組みが期待されているのである。それゆえ、この種の試みに環境アセス法が足枷にならないような法の運用での配慮が必要である。

今般、アセス法の改正案が国会に上程されたことに伴い、地方公共団体では、法の改正をにらみ、条例改正の動きが始まっており、その条例改正の課題は、①改正アセス法との関係、②効果的な制度の確立、③その他などであった。そこで、これらの地方条例への課題に対する道筋を示すべく、今後の課題についても検討を加えた。

(4) アセス改正法（第4章）

検討されている改正法案の内容をつぶさに検討し、その制度の諸要素（対象事業、スコーピング、国の関与、許認可への反映・事後調査・リプレース）にかかる個別事項を検討し、その考え方を明示した。また、SEAが提案されているが、それは環境基本法第20条の枠組みの中で検討されているものであり、事業実施区域等の決定段階のものである。わが国の制度は、第1フェーズと第2フェーズの中間にあたるものと位置付けることができる。

そこで、今後、環境基本法第19条に基づく、計画策定段階の上位段階における環境配慮の仕組みを導入するための課題として、各種計画策定システムの研究の必要性、それによって、計画策定システムを統一化ないし規律化していく必要性を指摘した。また、計画ごとにSEA制度をあてはめるべき段階や組み込み段階を明確化することが課題であることを指摘した。

また、第2章及び第3章での検討を踏まえ、環境配慮の側面のみならず、社会・経済的側面を踏まえた持続可能性を向上させるための仕組み(第3フェーズ)を導入するためには、行政主導型戦略アセスとして、制度構築を行う必要性と、今後の取り組みによる蓄積を踏まえ、環境基本法の環境配慮の射程の見直しを法改正も視座に入れて検討し、評価軸についても環境面・社会面・経済面を統合した評価軸へと再構築を図るという第2フェーズにおける課題を明らかにした。

(5) 諸外国のアセス制度（第5章）

諸外国におけるSEAの先進的な取り組み、特に、米国、英国、EU諸国のEIAとSEAの制度について、比較研究を踏まえて検討した。比較には、わが国への影響が当初強かったことから、日米を取り上げ、欧州における取り組みの中では、早期からの先進的な取り組みのある英国とドイツとの戦略アセス制度の比較を取り上げた。その検討結果については、繰り返さないが、戦略アセスのプロセスにおける特徴から、対象計画・プログラム、手続き、スクリーニング、スコーピング、審査、モニタリングといったアセスの構成要素を比較し、両国の制度の特質を明らかにした。

また、米国、カナダ、英国、ドイツ、欧州などの諸外国のEIA制度とSEA制度の位置づけとその期待しうる効果の観点から、以下の4点を指摘することができた。

すなわち、①政策決定の早期レベルから、より系統的に有効な環境への影響及び環境保全措置を考慮することで、政策の決定とその実施がより有効的になること、②アセスは、持続可能な発展を支援するツールであり、先行的な行動手段であること、③各レベル

の政策決定の効率性を高め、事業アセスを推進すると同時に、適切なタイミングで環境保全措置の識別をすることができ、その背景の下で、より早く潜在的な問題を発見し、対処することが可能になること、④戦略的政策決定段階において、ステークホルダーの参加を促し、低コストで知見や情報を得ることができること、などである。

本章で検討した諸外国の EIA 制度と SEA 制度の法制度を比較分析や SEA の具体的事案の検討から、制度構築の課題を抽出でき、第 8 章で検討する制度構築の検討課題やわが国の制度的立ち位置を明確化することが可能となった。

(6) 国際援助アセス (第 6 章)

1992 年のアジェンダ 21 は、環境の保護を経済開発の一環として重視し、自国のみならず他国の自然生態系を保護しうる安全策を講ずることにより、最も脆弱な生態系の管理を必要とする開発途上国のニーズに高度の優先順位を与えるべきとの環境指針を表明してきた。特に、この環境指針や環境目標をさらに具体化し、その履行を監理する責任と努力が国際金融開発機関に課せられていると考える。本章では、世銀の教訓から、環境行動計画、環境アセスメントや環境関連貸付が積極的に生かされていることを評価した。

プロジェクトの採択に当たっては、一般に、MDBs は、その意思決定を抛出国の出資額に比例した投票数、いわゆる、加重投票に基づく多数決制度をとる。その審議内容の多くは業務の実質的な監理にあたる理事会で審議されるが、そこでは単純多数決をとっている。

わが国は、いずれの MDBs にあっても、出資額の大きい任命理事国であり、わが国が貸付プロジェクトに対する環境配慮を重視するとすれば、こうした MDBs の意思決定にどのような影響力を行使できるかどうかにか懸かっている。換言すれば、これらの機関の自国の代表理事に政府等がどれだけ影響力を行使できるかによっているのである。

そもそも、MDBs には、三つの目標、すなわち、成長や効率性を確保する経済的目標、貧困の撲滅や公正の確保といった社会的目標及び自然資源の適切な維持・管理という生態学的目標があり、この三つの目標の相関関係を地域的、政治的、社会的、文化的背景を踏まえて、正確に把握しつつ、相互にバランスさせながら達成させ、プロジェクトの実施に域内・国・地方・コミュニティーなどの多段階レベルにおける合意形成の場を確保していくことなどの MDBs の課題を指摘した。

また、わが国の援助機関の取り組みでは、環境アセス法に基づく事業アセスと国際協力に伴うアセスとは、違いがある。とくに、JICA の社会環境配慮という視点は、環境アセス法にはみられないのみならず、わが国のアセスでは経験のきわめて少ない視点である。また、そこで検討される社会経済的な要素を評価するという試みは、行政主導型戦略的環境アセス制度の構築に資するものであるが、まだ端緒に就いたばかりである。これらの点は、今後の新 JICA の審査経験の蓄積を基礎としてグッド・プラクティスを積み重ね、蓄積していくことが重要である。

このように、第 6 章では、国際環境協力によって得られる教訓を理論的かつ実践的な誘

導政策として積極的に位置づけることが課題であるとの認識から、環境アセスの仕組みがどのように生かされているのかを各援助機関（MDBs）について検討し、その現状と課題を明らかにした。

（7）持続可能性アセス（第7章）

持続可能性とは何かを論じるとともに、EUの規則制定時に講じられている持続可能性アセスをとりあげ、検討した。その取り組みの目標は、委員会立法案の質を向上させ、環境規制を単純化し向上させること、また、コミュニティーの政策間の一貫性を確保し、政策提案による経済、環境、社会への影響を評価することで持続可能な発展を確保することを支援することにあつた。そこで、EU持続アセスの制度的枠組みである、①目標、②提案行為の範囲、③主要な段階、④協議、⑤報告、⑥評価の実施などについて、（1）初期影響評価の段階、（2）拡大影響評価の段階の②段階に類別して、検討し、それぞれの構成要素の持つ意義と原則を明らかにするとともに、協議の重要性を指摘した。

また、英国の政策型戦略アセスであるPAE制度を取り上げ、分析した。この制度は、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るものであつた。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く、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ものであることを明らかにした。そのため、政策型SEAの一類型ではあるが、近年の取り組みの中心は、持続可能性と公衆参加に焦点を置き始めているため、その制度の方向性が持続可能性アセスと同じ位置づけにあるとして、本章で検討を行った。特に、交通政策を具体例として、持続可能性の政策構築のために、①目標の設定、②達成の選択肢の設定、③選択肢の役割の検討、④シナリオ・モデルの構築、⑤シナリオごとの環境影響の評価、⑥最善策の確定のプロセスにおいて、戦略アセスを包摂する仕組みであることを明らかにした。このプロセスでは、戦略アセスはシナリオ・モデルに対して反復性を持って実施されるものであつた。そこで、その場合のSEAには、3つのタイプ（EIA型、Appraisal型、統合型）があることを示し、第8章の検討の課題を提示した。

（8）戦略アセスの制度構築（第8章）

環境アセスメントは、第2章で明らかにしたように、個別事業者が事業の実施を前提に環境影響を評価し、個別事業の設計・供用・環境対策などを詳細に示し、公開性・透明性を求められる仕組みである。

戦略的環境アセスは、第3章、第4章、第5章で検討したように、政策・計画・プログラムの段階で、政策・計画策定者等がノーアクションを含む複数の環境保全措置を検討し

たうえで、社会・経済面と環境面の影響を比較考慮し、公開性・透明性が求められる仕組みである。

持続可能性アセスは、第7章、第8章で検討したように、政策立案段階に政策決定者が戦略アセスによるプロセスを経て意思決定を行うシステムである。そこには、戦略アセスのプロセスが包摂されている仕組みであるが、参加性、透明性、公開性が求められるべきものである。このように、それぞれの制度枠組みと構成要素の位置づけを結論付けた。

また、序論で提起したアセス制度をめぐる3つの論点について、戦略的アセスを、①持続可能性アセス、②政策型戦略アセス、③行政主導型戦略アセスの3つのタイプに分けて、検討し、この3つの戦略アセスは、事業アセスと比べて、時間、空間、適用対象、手続き等で異なっていることを明らかにするとともに、その差異を制度設計にどのように反映させるかという観点から、先に述べた制度の構築の諸要件を検討し、在り方を述べた。

また、制度構築にあたっては、持続可能性を支援する PPP（政策、計画、プログラム）の策定枠組みと SEA の各段階との対応関係を考察しておくことが必要と考え、PPP の策定プロセスと SEA とをいかに融合させるかを検討課題として取り上げた。その結果、融合化させることが望ましいという前提をとる場合、3つのタイプ別に融合の在り方は異なることが理解された。すなわち、完全融合は、①の持続性アセスには望ましく、②の行政主導型戦略アセスには、PPP と SEA のコア部分の連結を図ることが重要であり、完全独立や分離型の方式は SEA の成果を意思決定に反映させるという観点からは望ましくないという結論を導出した。

わが国はこの3つの仕組みのうち、第1フェーズの環境アセスメントの段階を法制度化しており、今後、第2フェーズ、さらに、第3フェーズの持続可能性アセスを実現していくうえでの要件について、以上の検討結果を踏まえて、①制度枠組み、②目的、③構成要素、④協議(公衆参加)、⑤技術手法の5つの視点について検討し、わが国が進むべき方向性を明らかにし、必要とされる課題について検討した。特に、わが国では、第2フェーズは、行政主導型 SEA の制度構築をまずは目指すべきであることを明らかにした。

以上のように、本研究の問題提起は、以上でまとめたように各章で明らかにしたが、特に、わが国のアセス制度の国際的な立ち位置は、本論文の第2章、第3章、第4章、第6章及び第7章の検討から、現行法の位置づけに係る考え方は、第2章及び第4章で、戦略アセスに係る論点については、第8章で明らかにしたものである。

2. 期待（SEA に対する）

以上、本論文の検討で明らかにしてきたことを踏まえて、今後に残された、わが国における SEA 制度の導入とその発展に向けて、留意点や課題を諸外国における SEA の検討からの示唆として指摘する。それは、今後のわが国の持続可能な社会形成のために、第2フェーズとして制度設計される行政主導型 SEA の役割と期待にかかるものである。

(1) 役割

まず、役割としては、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、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、SEA 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る。

(2) 期待

また、SEA に期待されることとして、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、複数案(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累積化することで、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の事業による複合的な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、評価の重複を可能な限り避けるため、直近の SEA の結果を適切に活用することが重要である。そのことは、事業者の負担の軽減やより良い計画立案へのインセンティブにもなりうると考えられる。

(3) 手続き

具体的な手続きとしては、①スクリーニング、②スコーピング、③複数案の比較による評価、④評価の視点、⑤手続の統合、⑥評価文書の分かりやすさ、⑦地方公共団体の役割の重要性、という7点を指摘しておきたい。

まず、①スクリーニングは、SEA の必要性の判断である。その場合には、PPP との連携性が求められており、特定の PPP に戦略アセスが連結されている必要がある。すなわち、特定の計画・プログラムには SEA が要件になるようにしておく必要がある。ただし、明確に PPP の段階が特定できない場合には、特定できる段階に SEA を連動させるような工夫が必要である。

②スコーピングは、事業の実施段階での環境アセスメント以上に重要となる。単なる手法や項目の検討ではなく、背景となる情報とデータベースを構築し、既存の資料やバックグラウンドデータとの差異を認識し、環境保全の目的を記述する必要がある。環境特性のみならず、社会経済的な要素への配慮も必要である。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が、スコーピングの情報が図書として取りまとめられた場合には、それに対する公衆の参加や情報公開が必要となる。

③SEA では、複数の案について比較評価を行うことがこの仕組みの核心部分といえるが、検討すべき案の範囲として、とりうる選択の幅を明らかにする必要がある。とりわけ、戦略的なレベルで意味のある選択肢が検討されなければならない。その場合、影響評価が科

学性、適切性、透明性をもつもので、その評価結果について、信頼性、技術性を担保するものでなければならない。影響評価は、狭義には発生しうる影響をいかにミティゲーション（回避、低減、補償）するかに尽きるが、広義には、社会経済影響も評価の対象とすべきである。そのもとで、ベストプラクティス(BP)や費用対効果のある最善の選択(BPEO)が識別できると考える。

④の環境保全面からの評価については、環境基本計画や環境管理計画等で望ましい地域の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必要である。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ている。ただし、行政主導型戦略アセスは、計画やプログラム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。しかし、その不確実性を過大に捉える必要はなく、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応用により、アセス法で SEA に期待できる一定部分は実現できると考える。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ベストプラクティスを含む文献やガイドラインを提示し、SEA の実施を促す努力はいうまでもない。

⑤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。

⑥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や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。

⑦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が、しかし、上位計画を策定する国が PPP の法制度を SEA が適用できるように再構築しておくことが重要である。

その場合、環境アセスメントは意思決定のツールだという考え方に重点を置き、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ていくことが望ましい。

これまでの考え方であると、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・評価するとともに環境への影響評価もあわせて検討するということが妥当であるとの考え方であった。しかし、その方式は、いわゆる、埼玉方式であるが、環境と社会経済要素をバランスさせることに焦点が置かれ、環境保全が不十分でも社会的合意が得られると良しとする風潮になりやすいという危惧がある（第3章参照）。

本論文では、この場合、環境容量論の視点に立ち、環境資源の利用可能性を複数のシナリオを検証するという一方で、社会経済要素は、環境容量の中に包摂されるシステムを構築することの重要性を述べた（第8章参照）。これにより、より適切な環境への配慮のあ

り方は可能であると考える。

以上、わが国の戦略的環境アセスの期待と役割について敷衍したが、諸外国の SEA の実例をみると、その実施事案は少なくないが、系統的な研究は意外と乏しいことが明らかになった。そのため、ある意味で、われわれ研究者が把握している情報は意外と多くないといえる。たとえば、異なるシステムに対する比較評価方法や SEA の有効性に関する評価等の研究などはあまり文献的にみられない。また、SEA 制度の推進者は、往々にして、そのメリットの面を強調しがちであるが、現在のところ、実際に効果が検証された例はわずかであることは自戒しなければならない。逆に言うと、その根拠の少なさが、SEA 制度に反対する者を説得する際の障害となっているともいえる。そのため、SEA 研究は、制度枠組みや手続きに関する研究のみならず、実際の事例の分析にさらに一層注目し、上位段階の SEA がいかに持続可能性や環境配慮を高めるかを見極めていかなければならない。

3. 課題

本論文では、環境アセスメント制度を事業アセス、援助アセス、戦略アセス、持続可能性アセスと体系的に捉え、国内外の広範な実態調査や文献サーベイにより、現状と課題について論じてきた。

わが国においては、現下の状況下と法制度の枠組みの中で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や相互連動を図ることがまず必要である。つぎの第 2 フェーズに移行するために、今後の制度設計にあたって、英国のような Appraisal 方式の SEA をとるか、米国の EIA 方式の SEA をとるかが制度設計にはまず避けて通れないハードルである。わが国のこれまでの経験と蓄積の中では、英国の Appraisal 方式が米国方式よりも馴染みやすいが、行政主導型戦略アセスでは、特定の計画プロセスに EIA 型の SEA を組み込むことを検討すべきであると考えられる。

また、政策立案や最上位の計画段階における政策型戦略アセスには、柔軟性が確保できる英国の Appraisal 方式が望ましいと考える。しかし、その場合においてもステークホルダーに対する公開性と参加性を確保するように努力されなければならない。これらの検討課題は、今後、2021 年をターゲットとする法制度の見直しのなかで制度化されるべき課題であり、その焦点は、先に指摘したように行政主導型の戦略アセスの制度枠組みの検討であろう。

しかし、中長期の 2050 年をターゲットに考えた場合、持続可能性アセスのプロセスを構築するように、持続可能性を第一義の国家政策戦略とする政府の取り組みが必要である。その際、少なくとも国際条約の求めに応じての外圧によるのではなく、内発的な努力により、これまでの公害先進国としての技術力や環境立国としての矜持に基づく意欲的なものであることが期待されている。

これまで本研究で明らかにしたように、わが国のアセスメント研究の国際社会における立ち位置は、環境の側面に限定されており、2000 年以降の取り組みの一つである新 JICA の

環境社会配慮が一步前に踏み出しているにすぎない。先進的諸外国から制度枠組みや評価の方法論でも大きく後れを取っている。そのことは、持続可能性という国家政策や国家戦略がわが国では確立されておらず、将来世代を踏まえた環境政策が実現できていないことを示唆するものである。残された課題は少なくないといえる。今後は、環境容量をコアや外延にした環境社会経済配慮を構築していく制度枠組み、手法を先進諸外国に学びつつ、国内的にも制度構築を推し進め、その蓄積した知見に基づき、前進することが持続可能性アセスを実現させる道であろう。そのための社会科学的な枠組みとしての法制度が具体的にどう構築すべきかを、関連諸科学と協力しながら、さらに具体的に模索していくことが残された研究課題であると考えられる。

引用文献一覧

- 浅野直人「環境影響評価と環境管理」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』14頁（商事法務・1998）
- 浅野直人『環境影響評価の制度と法』30頁〔信山社1998〕
- 浅野直人監修『戦略的環境アセスメントのすべて』（ぎょうせい・2009）
- アジア経済研究所『アジア諸国の公害規制とエンフォースメント』2005年3月
- 岩橋健定「環境アセスメント制度の最前線」法政策研究会編『法政策学の試み・法政策研究第3集』22頁（2000）
- 牛山泉／監修日本自然エネルギー株式会社／編著『風力発電マニュアル2005』（エネルギーフォーラム・2005）
- 倉阪秀史『環境政策論』201頁（信山社・2004）
- 多谷千香子『ODAと環境・人権』有斐閣、pp24-302（1994）
- 大隈宏「二本のODAと国際政治」、五十嵐武士編『日本のODAと国際秩序』所収、pp25-41（日本国際問題研究所・1990）
- 大塚直「わが国における環境影響評価の制度設計について」ジュリスト1083号、1996年、39頁。
- 大塚直「環境影響評価の目的・法的性格」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』25頁（商事法務・1998）
- 大塚直「環境影響評価法と環境影響評価条例の関係について」西谷剛ほか編『政策実現と行政法』有斐閣、1998年107-131頁。
- OECD(1999) Environmental Performance Reviews Russian Federation, p133¹ 拙稿「タイ環境法の新動向」『世界の環境法』344-355頁（国際比較環境法センター・1996）
- OECD/DAC「21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献」(1996)
- UNEP 人間開発報告1997.
- エルンスト・U・ワインゼッカー・宮本憲一監訳『地球環境政策』64頁（有斐閣・1994）
- 海外経済協力基金「環境配慮のためのOECDガイドライン(第二版)」(1995)
- 海外経済協力基金「環境配慮のためのOECDガイドライン」(1989)
- 鎌形浩史「環境影響評価法について」ジュリスト1115号37頁（1997）
- 川崎市:川崎市環境影響評価に関する条例（公布55.10.20.施行56.7.1）(1976)
- 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』環境庁国際環境問題研究会、大来佐武郎監修66頁（福武書店・1987）
- 環境影響評価研究会『環境アセスメントの最新知識』（ぎょうせい・2006）
- 環境影響評価制度総合研究会「環境影響評価制度総合研究会報告書(資料編)」3頁（平成21年7月）
- 環境影響評価制度総合研究会「環境影響評価制度総合研究会報告書」24頁（2009）
- 環境影響評価法に基づく基本的事項(最終改正:平成17年3月30日環境省告示第26号)
- 環境影響評価法案に対する意見書（1997年4月）
- 環境省「一般廃棄物:最終処分場における戦略的環境アセスメント導入ガイドライン(案)」(平成21年3月)
- 環境省「国立・国定公園内における風力発電施設設置のあり方に関する基本的考え方」(平成16年2月)
- 環境省「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン(上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階)」(2007)
- 環境省「廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方」(平成13年9月)参照。
- 環境省「平成19年度環境影響評価制度に関するアンケート調査」
- 環境省『諸外国の環境影響評価制度調査報告書』（平成17年3月）

環境省 SEA 総合研究会報告書（平成 12 年 8 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（案）「今後の国際環境協力の在り方について」2005
 環境庁：環境モニターアンケート「環境影響評価（環境アセスメント）について」（昭和 52 年 2 月）（1977）
 環境庁『環境庁十年史』各説第 1 章第 3 節環境影響評価の推進、ぎょうせい〔1982〕
 環境庁・環境影響評価制度総合研究会報告書（1996 年 6 月）
 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』109 頁（ぎょうせい・1999）
 環境庁環境調整局企画調整課編著『環境基本法の解説』219 頁（ぎょうせい・1994）
 環境庁企画調整局：地方公共団体における環境影響評価制度の実施状況等に関する調査報告書〔環境庁 1995〕、環境庁企画調整局編：環境影響評価制度の現状と課題について（環境影響評価制度総合研究会報告書）〔大蔵省印刷局 1996〕
 環境庁企画調整局「地方公共団体における環境影響評価制度の実施状況等に関する調査報告書」3 頁（平成 7 年 9 月）
 環境庁編『昭和 55 年版環境白書』（大蔵省印刷局 1980）
 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、中央法規出版（2000）
 京都市計画段階環境影響評価要綱（平成 16 年 10 月 1 日施行）
 北村喜宣『現代環境法の諸相』128 頁（放送大学・2009）
 北村喜宣『自治体環境行政法』第 5 版 167-171 頁（第一法規・2009）
 経済産業省産業技術環境局二酸化炭素回収・貯留（CCS）研究会「CCS 実証事業の安全実施にあたって」（2009）
 国際協力機構「JICA 環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月）
 国際協力機構「環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱」（2010 年 4 月）
 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）
 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に基づく異議申立手続要綱」（平成 15 年 10 月）
 国際協力事業団「貧困削減に関する基礎研究」（2001 年 4 月）
 国際自然保護連合『新・世界環境保全戦略ーかけがえのない地球を大切にー』20-24 頁（小学館・（1992））
 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）
 国土交通省「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」（平成 15 年 6 月 30 日国土交通事務次官通知）。
 国土交通省「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 15 年）
 埼玉県「戦略的環境影響評価技術指針」（平成 14 年 6 月 27 日環境防災部長決裁）
 埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱（平成 14 年 4 月 1 日施行）
 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
 サドラー、フェルヒーム：国際影響評価学会日本支部訳『戦略的環境アセスメント』（ぎょうせい・1998）
 猿田勝美「地方アセスと環境影響評価法」ジュリスト 1115 号 67 頁（1997）
 鷺見一夫『ODA 援助の現実』80 頁（岩波書店 1989）
 (財)地球・人間環境フォーラム『開発金融機関による環境社会配慮実施確保に係る課題』18 頁（2005）
 (財)不動産研究所『新しい開発影響評価』（住宅新報社・1999）
 (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ー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ー、2004 年 10 月

全国自然保護大会:環境庁「環境影響評価法案」の撤回と再検討を求める決議(昭和52年6月19日)(全国自然保護大会1977)
 橋本道夫『私史環境行政』68頁〔朝日新聞社・1988〕
 原科幸彦「環境影響評価法の評価―技術的側面から」ジュリスト1115号59頁(1997)
 原科幸彦「戦略的環境アセスメントにおける評価手法に関する研究」科学研究費補助金基盤研究B研究成果報告書(2008)
 原科幸彦『環境アセスメント』放送大学振興会、1994年、pp167-178
 原科幸彦『環境計画・政策研究の展開』267頁(岩波書店・2007)
 広島市「広島市多元的環境アセスメント基本構想-持続可能な社会を目指して」(平成15年3月)
 広島市環境局「廃棄物最終処分場整備計画の策定における多元的環境アセスメントガイドライン」(平成16年3月)
 広島市多元的環境アセスメント実施要綱(平成16年4月1日施行)
 広島市多元的環境アセスメント実施要綱」(平成16年4月)
 福島武彦「環境容量の概念・考え方」環境容量シンポジウム-環境容量の概念と応用-8頁、国立公害研究所(1988)
 フリッチョフ・カブラ、グンター・パウリ編『ゼロエミッション』(ダイヤモンド社・1996)
 ロジャー・W・フィンドレー・稲田仁士訳『アメリカ環境法』27頁(木鐸社・1992)
 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報告書」(平成19年3月)
 第4回環境影響評価制度総合研究会での質問事項に対する回答(2008年12月16日(社)日本経済団体連合会産業第三本部長 岩間芳仁意見書)
 池上徹「わが国における環境影響評価(環境アセスメント)への対応」『環境アセスメントの法的側面』環境法研究4号11頁〔有斐閣・1975〕
 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
 中島興基「最近強化されつつあるタイの環境規制」タリスマン別冊『海外進出と環境汚染シリーズ:アジア編その3』(東京海上火災保険・1993)
 高橋滋「環境影響評価法の検討-行政法的見地から」ジュリスト1115号44頁田中充、自治体環境行政の新たな展開―川崎市の総合的環境行政の試み―環境と公害第26巻3号19-23頁
 千葉県「計画段階環境影響評価実施要綱」(平成20年4月)
 千葉県計画段階環境影響評価実施要綱(平成20年4月1日施行)
 電気事業連合会:環境影響評価制度の立法化問題について(経済団体連合会 昭和55年2月13日)
 豊田章一郎『週刊エネルギーと環境』(1997年2月13日号)
 内閣総理大臣官房:国勢モニター報告書/環境影響評価について(昭和56年2月)(1977)
 内閣府「海外経済協力に関する検討会報告書」(平成18年2月28日)
 日本科学者会議:環境影響評価とその法制度に関する見解(昭和52年5月15日)(1977)
 日本鉄鋼連盟:環境影響評価制度について(日本鉄鋼連盟立地公害委員会1976)
 日本弁護士会意見書「今後の環境影響評価制度の在り方について(案)(環境影響評価制度専門委員会報告案)に対する意見」(2009年6月25日及び2010年2月12日)
 日本弁護士連合会:環境影響評価法案に関する意見書(昭和53年3月22日)(1978)
 日本弁護士連合会意見書「環境影響評価法の制定に向けて」(1996年10月)
 新美育文「カナダ―アセスメント法制度」『各国の環境法』537-543頁(1982)
 NEDO「日本における風力発電設備・導入実績(2008年3月末現在)」
 NEDO「風力発電のための環境影響評価マニュアル(第2版)」(2006)
 武蔵野書房編「国会における環境アセスメントについての論議」『環境アセスメント年鑑』〔武蔵野書房1986〕

- 明治学院大学立法研究会=行政手続法研究会編『環境アセスメント法』122頁(1997)
- 松村弓彦『環境協定の研究』225頁(成文堂・2009)
- 松村弓彦『環境法(第2版)』133頁(成文堂・2004)
- 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
- 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
- 松本悟「ODA事業にともなう環境社会被害と根源的問題」環境情報科学33巻2号、2004年、11-15頁
- 綿貫芳源「アメリカの環境法」自治研究48巻9号8頁以下
- 森田恒幸「地方自治体における環境影響評価制度の比較分析」環境情報科学11(2),pp79-86.
- 森脇昭夫・柳憲一郎「ゼロ・エミッション型社会システムへの法的政策的支援手法の検討」1997年度研究実績報告書。
- 柳憲一郎①・浦郷昭子『環境アセスメント読本—市民による活用術』ぎょうせい、2002年、160-167頁
- 拙著②『環境法政策(日本・EU・英国にみる環境配慮の法と政策)』269頁(清文社・2000)
- 拙著③『環境アセスメント法』清文社、153-183頁(2000)
- 拙稿④「ECにおける広域環境管理政策の動向と機構の改革」『環境法研究』第21号、有斐閣、(1993)
- 拙稿⑤「SEA制度の現状とわが国の課題」作本直行編『アジアの環境アセスメント制度とその課題』33-60頁(アジア経済研究所・2006)
- 拙稿⑥「これからの戦略的環境アセスメント」化学物質と環境No.77,pp.13-15(2006)
- 拙稿⑦「タイの公害規制とエンフォースメント」法律論叢第77巻第2・3合併号189-221頁(2004)
- 拙稿⑧「開発援助における環境配慮」北見大学論集25号,57~72頁(1991)
- 拙稿⑨「環境影響評価法の意義と将来課題」産業と環境27巻7号、20-27頁(1998)
- 拙稿⑩「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」明治大学法科大学院論集第1号201-232頁(明治大学・2006)
- 拙稿⑪「国際金融機関と環境協力—アジア開発銀行・世界銀行にみる環境配慮の仕組みと実際—」野村好弘・作本直行編『地球環境とアジア環境法』環境と開発シリーズ第7号、pp29-61(1996)
- 拙稿⑫「持続可能な開発のための国際環境協力」環境情報科学22巻4号38-44頁(1993)
- 拙稿⑬「持続可能な社会と環境アセスメント」環境管理34巻4号、1-13頁(1998)
- 拙稿⑭「持続可能性アセスメント」環境法研究31号,pp87-119(有斐閣・2006)
- 拙稿⑮「政策アセスメントと環境配慮制度」増刊ジュリスト『環境問題の行方』63頁(有斐閣・1999)
- 拙稿⑯「地方自治体における環境アセスメント条例の最近の動向」日本土地環境学会誌第5号37-50頁(1998)
- 拙稿⑰「地方自治体における環境配慮制度の最近の動向と課題—先進的試みの自治体の制度比較」
- 拙稿⑱「ゴルフ場・リゾート開発」『自治体行政の現代的課題』(荒秀・南博方編)209頁(ぎょうせい・1993)
- 山下竜一「環境影響評価制度と許認可制度の関係について」自治研究75巻12号27頁(1999)
- 山村恒年『環境保護の法と政策』165頁(1996)
- 吉川博也「環境アセスメント手法について」『環境アセスメントの法的側面』環境法研究第4号69頁(有斐閣・1975)
- 鷲田豊明『環境評価入門』52頁(勁草書房・1999)

- A Lijphart (1979)"Comparative Politics and Comparative Method", American Political Science Review,vol.65,no.3, pp682-93.
- ADB(1988)Environmental Guidelines for Selected Industrial and Power Development Projects. ADB(1993)Environmental Guidelines for Selected Infrastructure Projects,Manila.
- ADB(1992)Environmental legislation and Administration: Briefing Profiles of Selected Developing Member Countries of Asian Development Bank, Manila.
- ADB(1997)Environmental Impact Assessment for Developing Countries in Asia, Manila,.
- ADB(1998)Handbook on Resettlement A Guide to Good Practice. Manila.
- Aleg Cherp and Svetlana Golubeva: Environmental assessment in the Russian
- Arbter K (2005) 'SEA of waste management plans-an Austrian Case Study', inSchmidt M,Joao E and Albrecht E(eds),Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer-Verlag,Berlin,pp621-630.
- Asian Development Bank(1994) The Environment Program of The Asian Development Bank..
- BMT Cordah Limited (2003) Offshore Wind Energy Generation:Phase 1 Proposals and Environmental Report For consideration by the Department of Trade and Industry.
- Bear,D(1990) EIA in the USA after twenty years of NEPA, EIA newsletter 4, EIA Centre.
- Becker, B. (1997) Sustainability Assessment: A Review of Values, Concepts and Methodological Approaches, Issues in Agriculture 10, Washington, DC, Consultative Group on International Agricultural Research/World Bank.
- Bill L.Long(2000) International Environmental Issues and the OECD: 1920-2000,P15,OECD.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Bund) "Die Werbung deutscher Automobilhersteller Werterbotschaften · Spiritverbrauch CO2-Emissionen", March 2006.
- CEAA(Canadian Environmental Assessment Agency:1996)Environmental Assessment in Canada: achievements, challenges and directions. Ottawa.
- CEC(1997)Report from the Commission of Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Brussels:CEC..
- CEQ 25th Anniversary Report · Annual Report of the Council on Environmental Quality (1993) · Report · Considering Cumulative Effects Under NEPA.
- COM(2002) 704 final :Towards a reinforced culture of consultation and dialogue · General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.
- COM(2002) 713 final:"Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines"
- COM(95)689 and Council conclusions of 25.6.1996.
- CONSULTATION ON THE ENERGY EFFICIENCY ACTION PLAN FOR SCOTLAND :Strategic Environmental Assessment Environmental Report, Scottish Government(October 2009).
- Calvert Cliffs' Coordinating Committee,Inc.v.United States Atomic Energy Com'n,449 F.2d 1109(D.C.Cir.1971) .
- Canadian Environmental Assessment Act(October 30, 2003).
- Canter,L.W(1996)Environmental impact assessment(2nd),London:McGraw-Hill.
- Cherp, Aleg, Marina Khotuleva and Vadim Vinichenko (2000)Environmental Assessment and Environmental Review (Socio ecological Union, Moscow, in Russian). pp.177-204.

Claude Alvares & Ramesh Billorey(1988) Damming the Narmada, Third World Network/APPEN.

Comment(1978)Reinvigorating the NEPA Process ;CEQ's Draft Compliance Regulations Stir Controversy,8 ELR 10045.

Danish Ministry of Environment and Energy(1993)Guidance Procedures for Environmental Assessments of Bills and other Government Proposals, Ministry of Environment and Energy, Copenhagen.

DEFRA (2004) Guidance to Operating Authorities on the Application of SEA to Flood Management Plans and Programmes.

DTI (Department of Trade and Industry) (2001) SEA of the former White Zone I: An Overview of SEA Process.

Dalal-Clayton B and Sadler B(2005) Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience, p30,Earthscan,London.

Direction des Ressources environnementales, Public participation and stakeholders'

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

Directive 2003/4/4EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information(2003/4/EC) .

Directive 85/337/CEE(1985) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement telle que modifiée (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40))

DoE(1992)Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans and Regional Guidance, Stationery Office, London.

DoE(1993)Environmental Appraisal of Development Plans: A Good Practice Guide, Stationery Office, London.

DoE(Department of the Environment)(1991)Policy Appraisal and the Environment, HMSO, London.

Dusik J, Fischer TB and Sadler B, with Steiner A and Bonvosion N (2003) Benefits of a Strategic Environmental Assessment, REC,UNDP

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development: 2003) Environmental Procedures.

EBRD(1994) Investor's environmental guidelines,pp540.

EBRD(European Bank for Reconstruction and Development:1992) Environmental Procedures.

EC DIRECTIVE(2003/35/EC) 2003/35/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.

EEC Council Directive(92/43) on the Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

EEC(85/337)Council Directive on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment.

EEC(97/11) Council Directive 97/11/EC amending Directive 85/337/EEC.

EIA Regulations (2000), "The regulations on the assessment of impacts of economic and other activities on the environment" ,Ministry of the Environment of the Russian Federation Decree no 372, registered by Ministry of Justice on 4 June 2000, code2302, 16.05.2000.

Elling B & Nielsen J(1997) Environmental Assessment of National Policies, European Commission, DGXI Environment, Brussels.

ESCAP & ADB(1995)State of the Environment in Asia and the Pacific, p571,United.Nations. New York.

- ESCAP(1982) Review and Appraisal of Environmental Situation in the ESCAP Region, Bangkok.
- ESCAP(1985) Environmental Impact Assessment, Guidelines for Planners and Decision Makers, United Nations.
- EU(2002)Draft Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.
- Environmental Assessment (Scotland) Act 2005(Parliament on 9th November 2005 and received Royal Assent on 14th December 2005).
- Environmental Resources Management(2000),Workshop Report: Public Participation and Consultation in EIA and SEA.
- European Commission (1985) 'Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment', Official Journal of the European Communities, L 175, pp40-48.
- European Commission (2001) 'Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001', on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Official Journal of the European Community, L 197, published 21/7/2001, pp30-37.
- European Commission (2001)Guidance on EIA-EIS Review.
- ECC:Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
- Edward Goldsmith & Nicholas Hildyard(1986)The Social and Environmental Effects of Large Dams, vol.3, Sierra Club and Wadebridge Ecological Centre.
- European Commission (2002) Communication from the Commission on Impact Assessment, COM(2002)276.
- FEARO(1984)The Federal Environmental Assessment and Review Process.
- Fischer T B (2002) Strategic Environmental Assessment in transport and Land Use Planning, Earthscan, London.
- FEARO(1986)The Federal Environmental Assessment and Review Process, Initial Assessment Guide. Ottawa.
- FEARO(Federal Environmental Assessment Review Office:1994)The Responsible Authority's Guide to the Canadian Environmental Assessment Act, p9 . Ottawa.
- Federal Environmental Review Law (1995), Law of the Russian Federation on Environmental Expert Review (Federal Assembly of the Russian Federation, Law no 174-FZ, 30.11.95).
- Federal Law on Environmental Protection (1991), Law of the Russian Federation on the Protection of the Natural Environment (Supreme Soviet of the Russian Federation, 5.03.1992).
- Fischer T B (1999) 'The consideration of sustainability aspects within transport infrastructure related policies, plans and programmes', Journal of Environmental Planning and Management, vol 42, no 2, pp189-219.
- Fischer TB (1999) Benefits from SEA application: A comparative review of Noord-Holland and EVR Brandenburg-Berlin, EIA Review, vol 19, pp143-173.
- Fischer T B (2003) 'Environmental assessment of the EU Structural Funds Regional Development Plans and Operational Programmes: A case study of the German objective 1 areas', European Environment, vol 13, no 5, pp245-257.
- Fischer TB (2004) Transport policy-SEA in Liverpool, Amsterdam and Berlin:1997and 2002, EIA Review, vol 24, pp319-336.
- Fischer TB (2006) SEA good practice elements and performance criteria: Equally valid in all countries? EIA Review,vol 26, no 4,pp396-409.
- Fischer T B and Seaton K (2002) 'Strategic environmental assessment : Effective planning instrument or lost concept? Planning Practice and Research, vol 17, no1,pp31-44.

- Fischer TB (2006) SEA and transport planning: Towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol 24, no 3, pp183-197.
- Foreign Assistance Act of 1961) (P.L. 87-195)
- Frederick R. Anderson(1973) NEPA in the courts-A Legal Analysis of the National Environmental Policy Act,p73.
- Gibson R (2004) Specification of Sustainability-based Environmental Assessment Decision Criteria and Implications for Determining 'Significance' in Environmental Assessment, Research and Development Monograph Series, 2000, Canadian Environmental Assessment Agency Research and Development Program.
- Guidelines for Implementing the Cabinet Directive issued by Canadian Environmental Assessment Agency.
- Jane Holder(eds) Taking Stock of Environmental Assessment, Law, Policy and Practice,p48(2007)
- John Glasson, Riki Therivel & Anderrew Chadwick(2005)Introduction to Environmental Impact Assessment(3rd),p28.
- Kenichiro Yanagi(2001)New Environmental Impact Assessment System:A Case Study of Tokyo Metropolitan Government,Built Environment,vol 27,pp27-34.
- Kirkpatrick C and George C (2004) 'Trade and development:Assessing the impact of trade liberalization on sustainable development', *Journal of World Trade*, vol 38,no 3, pp441-469.
- Kleinschmidt V and Wagner, D. (1996) 'SEA of wind farms in the Soest district', in Therivel R and Partidario M (eds), *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.
- Kornov L and Thissen WAH (2000) 'Rationality in decision and policy making: Implications for strategic environmental assessment', *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol 18,pp191-200.
- LK Caldwell, 'Implementing NEPA:A Non-Technical Political Task' R Clark and L W Canter(eds),p.22,*Environmental Policy and NEPA : Past, Present, and Future*,pp.35-37,
- Lee, N. & D. Brown (1992) Quality control in environmental assessment. *Project Appraisal* 7(1) 41-45.
- Lee,N and Lewis,MD(1991) Environmental Assessment Gide for Passenger Transport Schemes, prepared on behalf of the Passenger Transport Executive Group, Manchester.
- Legore, S(1984)Experience with environmental impact assessment in the USA. In planning and ecology, R.D.Roberts & T.M/Roberts(eds),pp103-112.
- Marshall R and Fischer TB(2006)Regional electricity transmission planning and tiered SEA in the UK: The case of Scottish Power, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol49,no2,pp279-299.
- Maximenko, Yuri, and Irina Gorkina (1999), Assessment of Impacts on the Environment (OVOS) (Russian Federal Information Agency, Moscow)pp.32-33.
- NGOs' Publication(1987)Financing Ecological Destruction; The World Bank and the International Monetary Fund.
- NEPA Task Force(2003) Modernizing NEPA Implementation Report to the Council on Environmental Quality. September 2003. Executive office of the President of the United States..
- National Environmental Policy Act of 1969, Pub.L.91-190.
- National Report of the United States Strategic , Planning and Environmental Impact Assessment, Scientific Expert Groupe,E1,Environmental Impact Assessment of Roads.
- Nitz T and Brown L (2001) 'SEA must learn how policy-making works', *Journal of*

- Environmental Assessment Policy and Management, vol 3, pp329-342.
- Noble BF and Storey K(2001)Towards a structured approach to strategic environmental assessment, Journal of Environmental Assessment Policy and Management,vol3,no4,pp483-508.
- Note(1975)The Least Adverse Alternative Approach to Substantive Review Under NEPA,88 HARV L.REV.p735,pp736-742.
- O'Riordan and Sewell(1981),Project Appraisal and Policy Review. London, Wiley.
- ODPM : The Office of the Deputy Prime Minister.
- OECC(2000) Environmental Impact Assessment for International Cooperation. – Furthering the Understanding of Environment Impact Assessment Systems for Experts Engaged in International Cooperation Activates.
- OECD (2006) Strategic Environmental Assessment Network, Paris, OECD
- OECD(1982) Document DAC,p2.
- OECD(1985) Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes.
- Orloff,N(1980)The National Environmental Policy Act: cases and materials. Washington, DC:Bureau of National Affaires.
- Ortolano L (1984) Environmental Planning and Decision Making, Wiley, New York.
- Ortolano L (1984) Environmental Planning and Decision Making, Wiley, New York.
- Partidario M R and Fischer TB (2004) 'SEA', in Arts J and Morrison-Saunders A (eds), Follow-up in Environmental Assessment, Earthscan,London.
- Proposed Rule for the Importation of Unmanufactured Wood Articles from Mexico with Consideration for Cumulative Impact of Methyl Bromide Use.
- Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO2 emissions from passenger cars.
- Robert B.Gibson,Selma Hassan,Susan Holtz, James Tansey and Graham Whitelaw(2005)Sustainability Assessment – Criteria,Processes and Applications,p5.Earthscan.
- Roberts,J,Cleary,J,Hamilton k, and Hanna,j(eds)(1992) Travel Sickness: the Need for a Sustainable Transport Policy for Britain, Lawrence and Wishart, London.
- Sadler, B. (ed.) (2005) Strategic Environmental Assessment at the Policy Level, Ministry of the Environment, Czech Republic, Prague
- Sheate W R, Byron H J and Smith S P (2004) 'Implementing the SEA Directive: Sectoral challenges and opportunities for the UK and EU', European Environment Journal, vol 14, no 2, pp73-93.
- Sheate,WR(1992) Strategic Environmental assessment in the Transport Sector, Project Appraisal, vol.7,no.3,p172.
- Sheate,WR(1992)Lobbying for Effective Environmental Assessment, Long Range Planning, vol.25,no.4,p93.
- Sheate,WR(1994)Making an Impact, A Guide to EIA Law & Policy, p84, Cameron May, London.
- Sunee Mallikamarl(2000)Environmental Impact Assessment and Citizen Participation in Thailand, International Conference “Sustainable Development, Environmental Conditions and Public Management”, NIRA, vol13,no13.p43.
- TEST(1992)An Environmental Approach to Transport and Planning in Cardiff, report produced by Transport and Environment Studies(TEST) in association with Chris Isaac, commissioned by Cardiff Friends of the Earth.
- UK:The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland)Regulations 2004.
- UK:The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Wales)Regulations 2004.

- UK:The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004.
- U.S. Department of Transportation (1994) "Final Environmental Impact Statement, Design Report and Section 4(f) Statement for Route 9A Reconstruction Project".
- UK(1990)Environmental Protection Act 1990.
- UK(2004)The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004.
- UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) (1992) Agenda 21, United Nations Publications, New York.
- UNECE (2006) Resource Manual to Support Application of the Protocol on SEA (Draft for Consultation).
- UNECE (United Nations Economic Council for Europe)(2003) Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context.
- UNEP (2002)Environmental Impact Assessment Training Resource Manual(Second Ed).
- UNEP(1979) The Environmental Situation and Activities in Asia and Pacific in 1978,Bangkok
- UNEP(1999):Global Environment Outlook 2000,p13,Earthscan,London.
- United States Government (1969) National Environmental Policy Act, Public Law 91-190, 91st Congress, S. 1075,1 January 1970, Washington DC.
- United States Government(1969) The National Environmental Policy Act of 1969.Public Law 91-190 .91st Congress.S.1075,1 January 1970, Washington DC.
- Verheem R (1996) 'SEA of the Dutch ten-year programme on waste management', in Therivel R and Partidario M (eds), The Practice of Strategic Environmental Assessment, Earthscan, London.
- Ward M, Wilson J and Sadler B (2005) Application of SEA to Regional Land Transport Strategies, Land Transport New Zealand, Research Report, Wellington, New Zealand.
- Warren C.Baum(1982) The Project Cycle. World Bank,Washington.DC.
- White House (1994) Memorandum from President Clinton for all heads of all departments and agencies on an executive order on federal actions to address environmental injustice in minority populations and low income populations. Washington, DC.
- Wood C (2002) Environmental Impact Assessment, a Comparative Review, p26,Prentice Hall, New jersey.
- Wood C and Djeddour M (1992) 'Strategic environmental assessment: EA of policies, plans and programmes', Impact Assessment Bulletin, vol 10, pp3-22.
- World Bank (1992) Environmental assessment sourcebook. Washington,DC..
- World Bank (2005) Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation - Lessons from Policy-based SEA Experience, Environment Department, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2005) Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation - Lessons from Policy-based SEA Experience, Environment Department, World Bank, Washington DC.
- World Bank Group(2006)'Strategic Environmental Assessment (SEA) Distance Learning Course', World Bank,Washington DC.
- World Bank Group(2006)'Strategic Environmental Assessment (SEA) Distance Learning Course', World Bank, Washington DC.
- World Bank News No.1992.6.4.
- World Bank(1991)Environmental Assessment Sourcebook,Volume I II .
- World Bank(1992) Environmental Assessment sourcebook,Washington,DC.
- World Bank(1995)Environmental Assessment:Challeges and good Practice, Washington,DC.

World Bank(1995)Environmental assessment: challenges and good practice. Washington, DC.
World Bank(1997) The Impact of Environmental Assessment: A Review of World Bank Experience. World Bank Technical Paper no. 363, Washington, DC..
World Bank(1999)OperationalPolicy,BankProceduresandGoodPractice4.01: Environmental Assessment. Washington DC.
World Bank(2002)Safeguard Policies:Framework for Improving Development Effectiveness*Discussion Note.
World Commission on Environment and Development(1987)Our Common Future, pp43-46.Oxford University Press.