特集：景観生態学と戦略的環境アセスメント

戦略的環境アセスメントに関する環境省の取組

西久保 裕彦

環境省総合環境政策局環境影響評価課

100-8975 東京都千代田区霞ヶ関 1-2-2

Efforts of the Ministry of the Environment for the strategic environmental assessment

Hirohiko Nishikubo

Ministry of the Environment, Government of Japan

1-2-2 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo 100-8975 Japan

1. 戦略的環境アセスメントの意義

人々の豊かな暮らしを実現することを目的に、経済政策や国土政策などの様々な政策が決定され、全国レベルのものから地域的なものまで各種の計画が策定され、これらに基づいて、道路や空港などの開発事業が行われている。

豊かな環境を将来に引き継いでいくことは現在の世代の責務であり、環境への負荷の少ない持続的に発展することができる社会の構築が求められているが、その形成のために、これらの政策、計画の立案・策定から開発事業等の実施に至るまでの意思決定過程に環境への配慮を組み入れる仕組み作り（意思決定のグリーン化）が求められている。

このような仕組みとして、事業実施段階については、環境影響評価法等に基づく環境アセスメントがあり、道路・ダム等の環境に著しい影響を及ぼすおそれがある事業について、事業者が事前に環境影響を調査・予測・評価を行い、公衆や関係機関の意見を聞きつつ、環境配慮を行う手続きが設けられている。

戦略的環境アセスメント(Strategic Environmental Assessment: SEA)は、個別の事業実施に先立つ戦略的な意思決定段階である、政策・計画・プログラム(Policy-Plan-Program: PPPs)を対象とする環境アセスメントであり、早い段階からより広範な環境配慮を行うことができる仕組みとして、その導入が国内外で議論され、実施に移されてきている。

2. 世界の動向

(1)各国の動き

SEAの対象となる「政策」「計画」「プログラム」は、いずれも抽象的な概念であり、国ごとに施策の立案・実施方法が異なることから、SEAのについても、国際的に統一された定義・手続き・アプローチがあるわけではなく、対象となる PPPs に種類、各国の政治的・文化的な事情に応じて、実施されている。

Sadler は、これまでの世界の SEA の発展を三段階に整理している。第一段階は、あらゆる政府機関の決定に対して事前の環境影響評価を求めた 1969 年の米国の国家環境政策法(NEPA)に始まり、1970 から 1989 年まで期間としており、この期間には、米国以外ではカナダ、オランダなどの一部の国々により特定の分野で先進的な取り組みが行われた。第二段階の 1990 年時代には、多くの国において、制度として SEA が導入された。この中では、EIA 制度の中で SEA 取り込んだ例や EIA とは別に制度化する例など、国ごとにいろいろな制度が設けられている。第三段階は、2001 年以降であり、国際的な条約等の枠組みの発展を踏まえた拡大期である。このような国際的な枠組みとしては、欧州連合(EU)の SEA 指令(2001 年 6 月成立)や越境 EIA に関する国連欧州経済委員会(UNECE)条約の SEA 議定書(2003 年 5 月採択)がある。

(2)各国の SEA 制度

UNEP マニュアル(2002)では、SEA の制度化の方法(EIA 制度との独立性)、制度化のレベル(法律

か、行政的な決定か)などをベースに、以下の5種類に分類している。

- ①EIA ベース形：EIA 制度に基づき実施され（オランダ）、又は関連する手続きとして実施されるもの（カナダ）
- ②環境審査型：政策やプランの審査において、相対的に公式性の低い手続きとして行われるもの（英国）
- ③並列型：EIA と異なる制度として位置づけられ、実施されるもの（オランダのEテスト）
- ④政策・計画との統合型：政策や計画の立案手続きの一部として、SEA の要素が入っているもの（ニュージーランド）
- ⑤持続可能性審査型：環境に加え、経済・社会に与える影響を広く対象とするもの（オーストラリア、英国の持続可能性審査）

主要な国の制度を概観すると以下の通りとなる（表1）。

(3)EU 指令

今後のSEAの発展を考える上で、EU指令は非常に大きな意味を持っている。このEU指令は、正式名を「一定の計画及びプログラムの環境に及ぼす影響に関する2001年6月27日の欧州議会及び欧州理事会の指令」を称し、2001年7月に発効しているもので、加盟国（15カ国）及び加盟申請国（10カ国）に対し、本指令発効後三年以内（2004年7月まで）の国内法令措置の整備を求める枠組み法の性格を有している。

SEAの対象として政策を含めるどうかについて大きな議論があったものの最終的にはこれを対象外としており、農業、林業、漁業、エネルギー、工業、交通、廃棄物処理、水管理、都市・農村計画などの計画・プログラムを対象としている。

また、手続きとして、計画・プログラムの策定手続きに統合するか、独自の手続きとするかは各国の判断に任せているものの、①環境影響や合理的な代替案等を含む環境報告書の作成、②環境当局などの関係機関や公衆の意見聴取、③越境影響のおそれが有る場合の協議、④意見や協議の結果をどのように意思決定に反映させたかや代替案に照らして最終的に採択した計画等の採択の理由などを明らかにするなどの手続きを定めている。

表1 諸外国のSEA制度

概要	米 国	カナダ	オランダ	英 国(中央政府)
	国家環境政策法(1969) 事業アセスと区別無し。 同様の手続き	閣議命令(1990/2003) 事業アセスとは別に設定。詳細な手続きの規定なし。	環境管理法(1987/1999) 事業アセスと区別無し。同様の手続き。法案提出に際し、別途「Eテスト」(閣議命令。1995)あり。	政策評価と環境；政府職員に対する手引書(1991/1998) 法に基づく事業アセスと別に設定。手続き規定はなく、考え方の手順を示す
公衆・環境当局の関与	・スコピグ、DEIS、FEISの段階で、公衆の意見を聴取。 ・DEIS、FEISの段階で、EPAの意見	・公衆の関与については、既存の枠組みの活用を推奨 ・SEAの結果を公表 ・環境省は、技術的科学的分析と助言を提供。	・公衆の関与は、スコピグと評価書の段階。 ・アセス委員会のスコピグに対する助言と、評価書の審査。	・具体的に規定はないが、いずれかの段階での公表を求める。

(4)SEA 議定書

欧州経済委員会(UNECE)はヨーロッパ及び北米を対象とする地域的な国際機関であるが、そこで SEA 議定書が 2003 年 5 月に採択・署名され、現在各国で批准手続が進められている。

その内容は EU 指令とほぼ同様であるが、政策・法律を対象とすること、環境報告書だけでなくスクリーニング及びスコーピングにおいても公衆等からの意見を求めることについての努力義務が課せられている。

2. 我が国における取組

(1)環境基本法及び環境基本計画の位置づけ

平成 5 年 11 月に公布された環境基本法では、第 20 条において環境影響評価の推進を規定しているが、同法第 19 条において、より広く、「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない」と規定している。

これは、個別の事業の計画、実施に枠組みを与えることとなる計画（上位計画）や政策についても環境の保全に配慮することが必要としたものであり、現在の SEA の検討の基礎になっている。

また、環境基本法に基づく環境基本計画（平成 12 年 12 月閣議決定）では、①上位計画や政策における環境配慮のあり方について、現状の課題を整理した上で、内容、手法などの具体的な検討を行うこと、②国や地方公共団体における取組の実例を積み重ね、その有効性、実効性の検証を行うこと、③それを踏まえて、環境配慮のあり方に関するガイドラインの作成を図ること、④このような検討や取組の状況を見つつ、必要に応じて制度化の検討を進めることを定めている。

(2)環境影響評価法の制定時の議論

環境影響評価法案の国会審議の過程においても、事業実施段階の環境アセスメントのあり方に加え、計画アセスメントや SEA の早期導入の必要性が審議され、衆議院、参議院の双方から、その附帯決議において、SEA の制度化に向けた早急な検討の実施が求められた。具体的には、「上位計画や政策における環境配慮を徹底するため、戦略的環境影響評価についての調査・研究を推進し、国際的動向や我が国での現状を踏まえて、制度化に向けて早急に具体

的な検討を進めること。」（平成 9 年 4 月 25 日衆議院環境委員会、参議院も同文）という決議が行われた。

(3)環境省における検討状況

①戦略的環境アセスメント総合研究会報告（平成 12 年 8 月）

環境省では、環境影響評価法の審議を踏まえ、平成 10 年 7 月に戦略的環境アセスメント総合研究会（座長：浅野直人福岡大学教授）を設けて、SEA の原則や導入に当たって留意点をとりまとめ、研究会報告として公表している。研究会報告書では、計画やプログラムを念頭に検討が行われ、SEA の原則として、①計画等を決定するための既存の手続きと SEA との関係、②評価の手続き等に関する原則、③スコーピング及び評価に関する原則を挙げている。原則の検討に当たっては、SEA は、事業アセスメントと同様に「（意思決定の主体が自主的に）政策や計画等の熟度を高めていく過程において十分な環境情報のもとに適切に環境保全上の配慮を行い、その結果を当該意思決定に反映させる手続き」であることから、評価の実施主体、専門家や公衆の関与、評価の審査等の事業実施段階のアセスメントの原則が多く当てはまるとしている。

具体的には、ア) 環境面からの評価結果の活用を可能とするため、環境面からの評価結果を記した文書を作成すること、イ) 環境面について独立した手続きで評価すること、ウ) その結果を計画等の意思決定に反映させることを確保することが必要であるが、同時に最終的な意思決定においては環境面以外の計画決定要素についても検討がなされることが必要であること、エ) 計画等の策定主体が実施するが、公衆や専門家の関与や環境部局の審査が必要であること、オ) 計画段階での評価では、いろいろな案を考えて、よりよい選択をすることが不可欠であること、また累積的影響の評価や広域的観点からの検討が期待されること、カ) 比較の対象となる複数案などの検討範囲を明らかにし、評価すべき重要な環境項目とそのための検討の手法を選定するため、スコーピング段階が、事業アセスメント以上に重要であること、などが示されている。

また、SEA 導入に当たっての留意点としては、ア) 対象とする計画等の内容やその立案プロセスに応じて弾力的に対応すること、イ) 予測等の不確実性

があることを前提に評価を行えば良いこと、ウ) 評価文書は、わかりやすく記載すること、エ) 重複を避ける観点から、事業アセスメントの段階で SEA の結果を活用することなどが示されている。

②廃棄物分野における SEA の推進

環境省では、国や地方公共団体による具体的な実例の積み重ねが進むよう個別の計画分野における手続き及び技術の両面から検討する「個別分野における戦略的環境アセスメントに関する検討会」（座長：井村秀文名古屋大学大学院教授）を設け、廃棄物分野（都道府県の廃棄物処理計画、市町村の一般廃棄物処理計画、市町村の処理施設整備計画の構想段階）における SEA の導入可能性や手続き、技術的手法についてとりまとめ、「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）として公表している。

また、特定の市町村を想定して、一般廃棄物処理計画に SEA を適用した場合のケーススタディやそのケーススタディを踏まえた一般廃棄物処理計画 SEA 試行ガイドラインの検討を行っており、平成 15 年 11 月に公表している。

今後は、廃棄物処理施設整備の構想段階におけるケーススタディなどについても実施する予定である。

③諸外国における SEA の技術手法と実例の研究

世界の動向において記載した通り、欧米や国際機関において SEA の制度化や多くの実施事例があることから、具体的な SEA のイメージを把握し我が国における取り組みを推進させる上で、これらの制度と具体的実施事例を紹介することは非常に重要である。このため、環境省では、戦略的環境アセスメント総合検討会報告書にこれら海外の制度・事例を加え「わかりやすい戦略的環境アセスメント」として公表するとともに、更に「海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例」（平成 13 年 9 月）、「効果的な SEA と事例分析」（平成 15 年 6 月）の公表や、内外の専門家を招待した国際シンポジウムの開催（平成 15 年 2 月）等を行っている。

なお、これら①から③までの取組の成果は、環境省 HP から入手可能である。

(<http://assess.eic.or.jp/>)

(4)地方公共団体の動き

非常に多くの地方公共団体において、SEA の導入についての検討がおこなわれているほか、いくつか

の自治体では、計画段階での環境配慮のための内部調整システムを整備している。特に、東京都においては、環境影響評価条例の改正により計画段階での環境影響評価を導入しており（平成 15 年 1 月施行）、また、埼玉県では、戦略的環境影響評価実施要綱（平成 14 年 4 月施行）を制定している。埼玉県においては、第 1 例目の地下鉄 7 号線延伸計画が手続きを終了しており、また、第 2 例目である所沢市北秋津地区土地区画整理事業の手続きが進行中である。

(5)SEA に関連する関係省庁の動き

関係省庁においても、上位計画に対する環境配慮に関する検討を行っている。

国土交通省においては、公共事業の構想段階からの情報公開や住民参加を目的に、「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）を定め地方支分部局や地方公共団体に通知している。また、このガイドラインに加えて、事業の種類毎に、住民参加のためのガイドラインを公表している（市民参加型道路計画プロセスのガイドライン（平成 14 年 8 月）、港湾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 8 月）、一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方について（案）（平成 15 年 4 月））。

特に、国土交通省河川局においては、新たに河川環境の整備と保全を法目的に加えた改正河川法に基づいて策定される河川整備計画の策定に環境配慮を加えるとの観点から、SEA の考え方を導入した「河川事業の計画段階における環境影響の分析方法に関する考え方」を公表している。

このほか、国際協力機構(JICA)では、SEA の視点を織り込んだ形で、環境社会配慮ガイドラインの改定が行われた（平成 16 年 4 月）。

3. SEA の定着に向けた課題

我が国における SEA は、SEA と銘打った形で制度的な裏付けをもった形で実施されている例は少なく、またその他の計画段階の事例や PI の一環として環境影響を検討されている例も少ない。これは、我が国では事業を早期の段階でとりまとめるという制度自体があまり育っていないことに加え、政策に関してもパブリックコメントの募集を超えて市民関与の手段が成熟していないことが一因となっ

ているものと考えられる。このため、現時点の SEA 普及のための現実的手法としては、環境基本計画に示すとおり、国や地方公共団体での取組に事例を積み重ねることが非常に重要であり、その中で、行政と市民の双方における SEA に対する理解が進むことが期待される。しかし、SEA は、事業実施段階での環境影響評価と同様に、市民等に意見を求め事業

や政策をよりよいものに変えていこうとする手続きである以上、その枠組的なルールを持つことは、行政や市民の双方にとって、極めて重要であり、また、有益なことである。今後は、これまでの実施事例を詳細に検討し、その上にたった現実的で、我が国の制度やものの考え方に沿った SEA の枠組みの制定が必要である。