

長野県における戦略的環境アセスメントの実施

- 廃棄物処理施設計画の事例 -

Implementation of Strategic Environmental Assessment in Nagano Prefecture

-A Case of Waste Management Plan-

原科 幸彦（東京工業大学）

Harashina, Sachihiko (Tokyo Institute of Technology)

1. はじめに

戦略的環境アセスメントは、事業よりも上位の計画や、さらに上位の政策の意思決定段階で、より積極的な環境配慮を行うための方法である。この段階の意思決定は先を見越した戦略的な意思決定であるため、Strategic といわれ、このアセスを Strategic Environmental Assessment（戦略的環境アセスメント）という¹⁾²⁾。

我が国の公共事業計画においては、具体的な施設が建設される立地点が決定してから計画が公表されるので、この段階で問題が顕在化することが多い。この場合、当然、地域住民は事業内容の枠組みを決める上位計画やさらにその上の政策の問題まで議論することを求める。これに答えるには事業の必要性から議論することが必要である。

パブリックインボルブメントとは、このような事業よりも前の上位の意思決定段階に住民が参加することである。このためには住民の意見が計画に反映される参加でなければならない。筆者は参加のレベルを5段階で整理しているが、レベル4の「意味ある参加」でなければならない。しかし、我が国では、ほとんどがレベル3の「形だけの参加」か、それ以下の参加であった³⁾。

現在、公共事業の見直しは緊急の課題である。環境アセスメントは公共事業を峻別するために活用できるはずであるが、事業計画がほとんど決まった段階で行う事業アセスでは、これは難しい。事業そのものの必要性から検討できるSEAの適用が必要となる。より一般的には、真のパブリックインボルブメントの実施が求められる。

経済先進諸国で持続可能な発展を実現するための主要手段としてSEAが実施されるようになったが、我が国でも1990年代後半からSEAの導入に向けた動きが始まっている。川崎市の環境調査制度を皮切りに、東京都の計画アセスの導入や、三重県における試み、そして、2002年4月には埼玉県が全国初の戦略的環境アセスメントの要綱を制定した。その他、横浜市青葉区における道路づくりでのSEA的な試みなどがある⁴⁾⁵⁾。

筆者は、SEAのためには次の3つの条件が必要であると考える。

筆者は、SEAのためには次の3つの条件が必要であると考える。

- ・政策・計画段階での実施、
- ・社会・経済面の効果と環境影響の比較考量、
- ・プロセスの透明性と公衆関与

これらの点から上記のこれまでのSEAの取り組みを評価すると、まだSEAの本格的実施はされていない⁵⁾。しかし、長野県においてSEAの本格的な実施が可能な状況が生まれた。

2. 長野県における廃棄物処理施設問題の事例⁶⁾

2.1 問題の経緯

長野県中信地区の廃棄物処理施設計画においても、施設立地問題で住民合意が得られなかった。中信地区とは、長野県を4ブロックに分けた一つで、松本市を中心とする地域である。この地域の廃棄物処理施設計画は事業計画の段階で情報が公開され、通常の実業アセスが行われた。施設立地は松本市に隣接する豊科町に予定された。

この施設は長野県の第3セクター、長野県廃棄物処理事業団の中間処理施設および最終処分場であるが、産業廃棄物だけでなく、この地域の一般廃棄物の焼却灰も処分される計画であった。これは費用節約という点では利点があるが、環境影響の配慮や地域合意という点では問題があった。地

元の合意が得られず行き詰まってしまった。

筆者は、2001年1月に田中康夫知事からこの問題の解決を依頼された。パブリックインボルブメントのため検討委員会を設置したが、これを引き受けるに当たり、委員会設置の条件として以下の内容を知事に示した。これは、筆者の研究や経験と、紛争研究分野における研究成果を踏まえ、一般的な原則として整理したものである。

2. 2 委員会設置の7項目の条件

(1) 委員構成： 委員は行政から独立した判断で選ぶ。十分な議論が可能なるよう20名以内の委員とする。半分弱を学識者委員、残り10名ほどは公募委員とし、多様な利害関係者を選出する。

(2) 事務局の独立性の確保： 事務局は行政からの独立性を確保するため、県ではなくコンサルタントが担当し、その選定も委員会が行う。

(3) 会議の公開： 会議は原則公開とし傍聴を許す。傍聴できない人のためビデオ録画し、CATV等での放送も行う。議事録は、発言順に発言者名を明記したものを作成し公表する。

(4) 情報公開の徹底： 検討会での議論に必要な情報が県が所有するものは全て提供してもらう。必要に応じて、各分野の専門家を検討会に招聘し情報提供を依頼する。

(5) 住民参加の推進： 多様なステークホルダーから直接意見収集を行うため、傍聴者からも適宜意見を聞くとか、意見書を受け付ける。

(6) 会議全体のスケジュール： 毎月1回程度は会議を開催するが、開催間隔を2週間は空ける。十分な議論のためには事務局の会議情報準備や、委員の所属団体との意見調整などのための時間が必要である。真の「議論」の必須条件である。

(7) 中立性の高い委員長を選ぶ： 当該地域で中立性の高い人物の選定が困難な場合は、地域から離れた外部専門家から選ぶことも望ましい。

田中知事は上記7項目の全てを了承した。

2. 2 会議の場の形成

検討委員会は2001年5月27日に第1回の会議を開き、2002年8月中で第24回を迎えた。まだ、最終結論には至っていないが、政策、計画、事業という3段階の意思決定のうち、2002年8月末の

段階で2段階目の、計画段階の意思決定の途中までの合意形成がなされた。以下に、政策段階と計画段階（基本計画）の合意形成に関して経過の概略を紹介する。

紛争状況にある場合、多様なステークホルダーが同じテーブルを囲み議論に参加しなければならない。長野の検討委員会でも委員の決定に苦労したが、委員会は専門家とステークホルダーから構成し、後者が過半数となるようにした。

委員選定プロセスは、まず、専門家として6名の学識者委員を委員長が選定した。長野県の地元と地域外の専門家が各3名となるようにした。次に委員長を含めた学識者委員7名により公募委員の選考委員会を設置し、この委員会で公募委員を選定した。応募者は36名になり、その中から賛否の態度が明確な委員が各4名、中立の立場が4名で計12名の市民委員を選出した。選出にあたり、これ以外に、問題への関わり方や、年齢、性別、地域バランス等も加味した。

検討会は3回目までを隔週に開催した。第4回目からは、筆者の示した原則の通り2週間から3週間おきに開催している。事務局の委託先は、ごみ問題専門のコンサルタントを委員会の場で透明な形で選定した。第4回委員会から、このコンサルタントが事務局を務めている。

会議の様子は毎回公開され、傍聴席は100席を用意した。新聞や地元のテレビ局も毎回、検討委員会の様子を報道しているし、ビデオ録画もされ地元のCATVが放映している。議事録は発言者名を明記したものをインターネット上でも公表しており、極めて透明性の高いプロセスとなっている。さらに、委員会からの積極的な情報発信として、9月からは市民委員の手でニュースレターをほぼ毎月発行している。

このように行政からは一歩離れた立場となるよう会議の場を形成し、検討を行って来た。政策段階と計画段階の合意形成は以下のように進んだ

3. 政策段階の合意

当初の3回は基本的な情報を共有するためのセッションとした。議論の進め方については、豊科

町での立地という当初案は白紙撤回して、中信地区全体の問題として議論をすることを決めた。その結果、会議名称から豊科町という地名は省き、中信地区と明記した。第2回はヘリコプターで中信地区を視察し、中信地区全体の問題を考えるとこの認識を共有した。また、第2回、第3回では、公募選外の人達の意見も聴取した。

第4回では今後の議論の進め方を決め、上位計画や政策段階から議論を行うことが確認された。長野県は平成13年度中に県の廃棄物処理計画（案）を策定するので、中信地区に関するこの検討会で提案する計画を、県全体の計画と連動させることが合意された。そのため12月中に具体的な上位計画を作ることが当面の目標とされた。

第4回から議論は新しい段階に入った。施設の必要性を判断するため、減量化の検討を行った。第4回では、ドイツでの減量化の取組みについて情報提供があった。第5回には一般廃棄物と産業廃棄物の現状と将来予測を県の資料に基づき議論し、委員会の翌日は中間処理施設と最終処分場の視察を行い基本情報の共有を図った。この上で、第6回は一般廃棄物に絞って減量化の可能性を検討した。第7回で、一般廃棄物の排出量を現状から3分の1減らす、すなわち33%削減という目標を具体的に示し、第8回で一般廃棄物に関する政策段階での合意を得た。

第8回目の後半から第12回目にかけては産業廃棄物の減量目標の検討が行われた。一般廃棄物に関しては、第8回目以降、減量目標を実現するための具体的な施策の体系についてワーキンググループ（WG）による検討も併行して行われた。産業廃棄物に関してもWGでの検討を行い、ここでは減量目標の可能性についても検討した。

こうして第12回委員会で産廃の減量目標についても62%削減という合意が得られ、2002年1月の第13回委員会で、一廃と産廃の両者に関する減量目標を明記した政策段階の廃棄物処理方針が、委員会の「中間まとめ」として承認された。これは1月28日に知事に提出された。

これが、本事例におけるパブリックインボルブメントの第1段階である。

4. 基本計画段階の合意

検討委員会では、政策段階で合意された方針を達成するための具体的な施策の体系作りを引き続き行った。これは計画段階でも、前半の基本計画に相当する。

計画段階（基本計画）のまとめは、上記のように第8回委員会後、WGによる検討が行われたため委員会自体の開催回数は少ない。WGは一般廃棄物に関しては公募委員12名で構成し、産業廃棄物に関しては公募委員と地元学識者委員の中から6名を選出して構成した。一廃のWGは5回、産廃のWGは遅れてスタートしたものの3回の会合を重ねて検討をし、WGでの検討状況は適宜、検討委員会に報告された。

一廃は市町村の責任で処理するので、県は施策の体系の方向を示す役割である。そこで、施策の体系の検討は市民委員の議論を基礎として行ったが、市民委員を出していない地元のNGOからも意見表明の希望が出されたので、WGにはその代表者にも参加してもらった。それ以外にもスーパーや関連団体などからも情報提供をして頂いた。一廃の具体的な施策は個々の市町村で策定されるので、その諸施策を実施するための組織作りなど推進体制の構築に関する提案も行った。

一方、産廃については、少人数グループでの検討により施策体系の整理を行った。産廃は、県が責任を持つ領域なので減量化目標も再吟味しながら施策体系を整理し、具体的な計画を提示した。例えば、適正処理の観点から、無機性汚泥、廃プラスチック類、木屑の処理についても具体的な方策を提示した。さらに、産廃の処理に関して過去の不適正な処理が委員会で指摘され、この問題についても現地調査を行い（第9回委員会）、この問題解決を図ることも提言された。

こうして第16回委員会で、一廃と産廃の双方について計画段階のまとめが提示され、合意が形成された。この成果として、「中間まとめ・その2」を作成し、3月の第16回委員会で承認した。すなわち、基本計画段階の合意形成もなされた。ここまでの委員会からの報告は、県が策定中の長野県廃棄物処理計画に反映されることになった。

この計画段階の前半での合意が、パブリックインボルブメントの第2段階である。

5. 戦略的環境アセスメントの実施へ

5. 1 立地点選定の手順

2002年4月からは、計画段階の後半、施設の整備計画の検討に入った。整備計画の中身は必要とされた中間処理施設と最終処分場の内容と、その立地点を示すことである。8月の第24回委員会で、施設イメージと立地ルール案が作成された。

この案で、施設内容と立地点を決定するために、戦略的環境アセスメントを実施することが示された。立地点の選定手順は、次のようになる。

(1) 立地候補エリアの抽出

このため、立地除外地域を法規制に基づき定める一次スクリーニングと、これに準ずる基準による二次スクリーニングを行う。

(2) 複数の立地候補地の選定

(3) 立地候補地案の決定

このうち、(1)立地候補エリアの抽出までは、透明性の極めて高い検討委員会での議論を中心としたパブリックインボルブメントにより行う。検討委員会でスクリーニングの基準を定め、これに従って事務局が県の助力を得て作業を行う。

この案に対するパブリックコメントが8月末から開始された。3週間強にわたり意見募集が行われるが、その間に中心地区内5ヶ所で意見交換会が持たれ、これとは別に市町村の廃棄物行政担当者への説明・意見交換会も持たれる。

5. 2 SEAの実施

パブリックコメントを踏まえ委員会で審議をし、その結果、合意が得られれば、(2)以降の手順でSEAを適用することになる。この段階でSEAを行う理由は、利害が住民に直接関わってくる段階になるので、詳細な科学的な調査が必要であり、また広範な人々に情報を伝えることが求められるからである。これは、SEAの中でも計画段階で行われる計画アセスメントである。

1年近くもかかったが、筆者は立地問題を検討するところまで来たことに大きな意義を感じる。当初、委員の中には、ゼロエミッションを推進す

れば施設は必要ないという声も強かった。しかし、基本計画までの検討で、廃棄物の排出量の減量化に最大限の努力を払っても廃棄物は残ることが理解され、中間処理施設や最終処分場は必要だという基本認識が形成された。ただし、大幅な減量化により施設規模や立地条件は大きく変わってくることも確認された。施設自体の必要性に関しては、2002年3月までの10ヶ月ほどの継続的な議論の結果、基本的な合意が得られた。

環境アセスメントは本来、合意形成を支援するものである。アメリカのNEPA制度では当初からSEAの考え方が適用されてきたが、アメリカでは本来のパブリックインボルブメントを行っており、その手段としてアセスが適用されている。

SEA実施のためには、計画や政策の意思形成過程情報の公開が不可欠である。我が国においてSEAがなかなか実施できないのは、情報公開度が低く、「意味ある参加」をしがないという行政の姿勢にある。長野県では、これが変化し、SEAが実施できる状況になった。

<参考文献>

- 1) Sadler, B. and Verheem, R. (1996) Strategic Environmental Assessment、(国際影響評価学会日本支部訳 (1998)、戦略的環境アセスメント。ぎょうせい、219pp.)
- 2) 環境アセスメント研究会 (2000) わかりやすい戦略的環境アセスメント (戦略的環境アセスメント総合研究会報告書)。中央法規、230pp.
- 3) 原科幸彦 (2001) 市民参加の5段階。日本都市計画学会設立50周年記念ワークショップにおける講演、東京、2001.11.17.
- 4) Harashina, S. (2001) A New Stage of EIA in Japan: Towards Strategic Environmental Assessment. *Built Environment*, 27(1), 8-15.
- 5) 原科幸彦・持木克之 (2002) 自治体における戦略的環境アセスメント制度の導入状況とその要因。都市計画論文集、37、印刷中
- 6) 原科幸彦 (2002) 環境アセスメントと住民合意形成。廃棄物学会誌、Vol. 13, No. 3., 151-160,

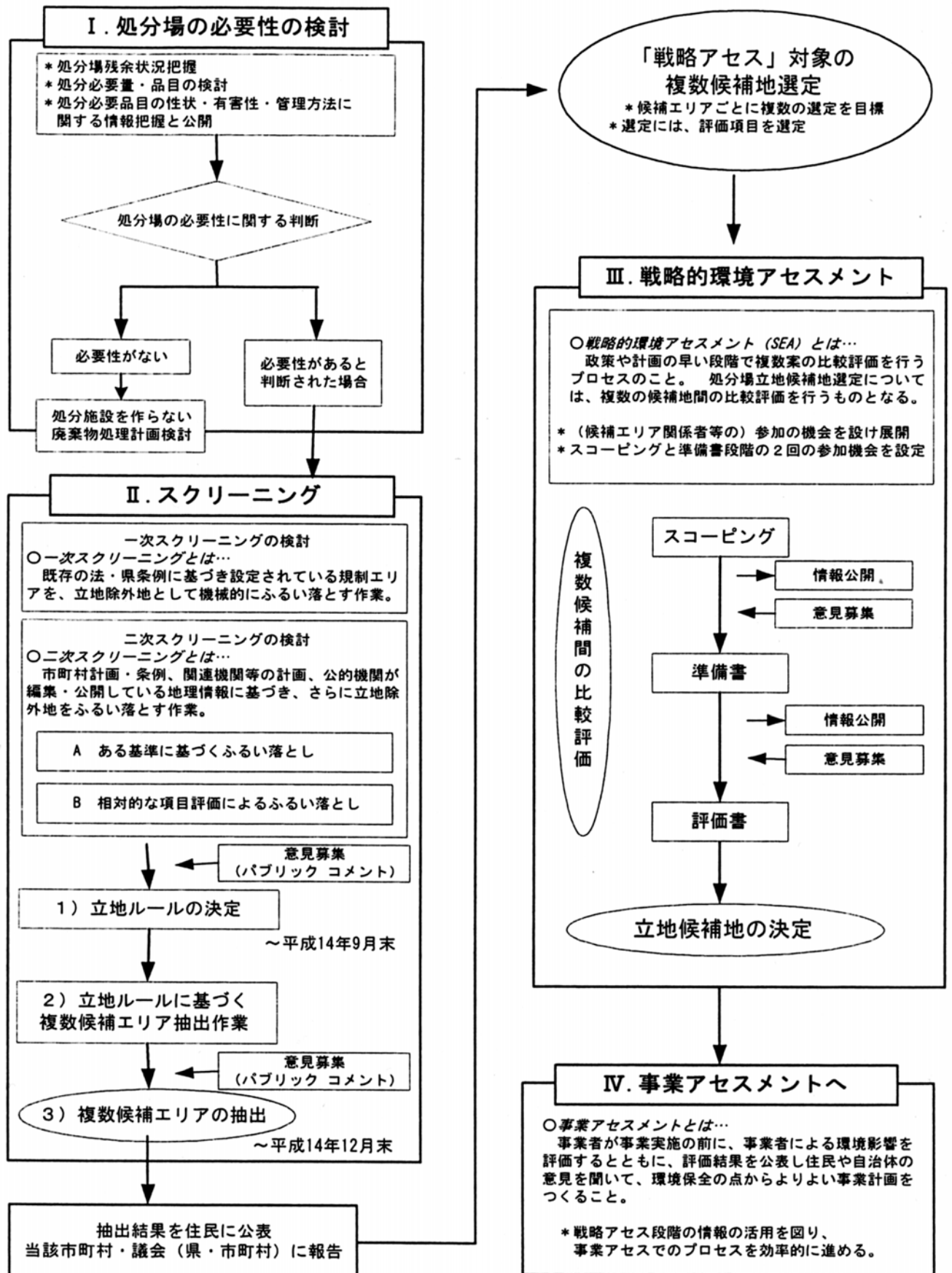


図1 長野県中信地区・廃棄物処理施設計画へのSEA適用プロセス