

# 戦略的環境アセスメントの導入に関する 基礎的研究

平成 17年 11月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

総研
JR
04-54

# 戦略的環境アセスメントの導入に関する 基礎的研究

村山 武彦

早稲田大学理工学部複合領域

平成17年 11月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 16 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒 162・8433 東京都新宿区市谷本村町 10・5

FAX : 03・3269・2185

E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

# 目 次

要 約 .....	i
1. 研究の背景と目的 .....	1
1 - 1 研究の背景 .....	1
1 - 2 研究の目的 .....	2
1 - 3 研究の構成 .....	3
2. 開発途上国における EIA をめぐる課題 .....	4
2 - 1 途上国における EIA 制度の変遷 .....	4
2 - 2 アセアン・東アジア地域の EIA 制度 .....	4
2 - 2 - 1 フィリピン .....	4
2 - 2 - 2 インドネシア .....	6
2 - 2 - 3 ベトナム .....	7
2 - 2 - 4 タイ .....	7
2 - 2 - 5 アジア諸国における EIA 制度の変遷 .....	8
2 - 3 開発援助の文脈における EIA のニーズと課題 .....	8
2 - 3 - 1 世界銀行 .....	9
2 - 3 - 2 アジア開発銀行 (ADB) .....	10
2 - 3 - 3 国際開発銀行における SEA .....	10
3. SEA の概念 .....	14
3 - 1 EIA から SEA に至る発展の歴史 .....	14
3 - 2 SEA の定義 .....	16
3 - 3 SEA に求められる要件 .....	17
3 - 3 - 1 制度として必要な要件 .....	17
3 - 3 - 2 技術的に求められる要件 .....	18
3 - 3 - 3 SEA 実施障壁の観点からの要件 .....	19
3 - 3 - 4 高品質の SEA の実施に求められるその他の要件 .....	20
3 - 4 SEA における予測・評価方法 .....	22
3 - 4 - 1 予測・評価方法の概要 .....	22
3 - 4 - 2 累積的影響の分析方法 .....	24
4. 各国 SEA の導入 .....	27
4 - 1 欧米における SEA .....	27

4 - 1 - 1	序論	27
4 - 1 - 2	欧米における SEA 制度化の概要	27
4 - 2	日本における SEA	38
4 - 2 - 1	序論	38
4 - 2 - 2	国レベルでの SEA の取り組み	38
4 - 2 - 3	地方自治体による SEA の取り組み状況	38
4 - 2 - 4	先進自治体における SEA 取り組み状況	40
4 - 3	開発途上国における SEA の取り組み	42
5.	主要援助機関における SEA の導入と事例	45
5 - 1	ADB における SEA の導入と事例	45
5 - 1 - 1	事例 1 : Acid rain control and environmental improvement project (中国)	46
5 - 1 - 2	事例 2 : Harbin water supply project (中国)	59
5 - 1 - 3	事例 3 : Torrent combined cycle power project (インド)	62
5 - 1 - 4	事例 4 : Hebei province wastewater management project (中国)	68
5 - 1 - 5	事例 5 : Ecotourism project (ネパール)	73
5 - 2	世銀における SEA の導入と事例	79
5 - 2 - 1	事例 1 : Senegal River Basin Water and Environmental Management Project (アフリカ : セネガル川流域の複数国)	80
5 - 2 - 2	事例 2 : MINISTRY OF CONSTRUCTION GENERAL CORPORATION FOR Roads and Bridges (イエメン)	84
5 - 2 - 3	事例 3 : Mumbai Urban Transport Project (インド)	90
5 - 2 - 4	事例 4 : Ceara State water resources integrated management program (ブラジル)	97
5 - 2 - 5	事例 5 : Defining an Environmental Development Strategy for the Niger Delta (ニジェール)	103
6.	JICA 事業における SEA 導入の方向性	108
6 - 1	JICA における環境社会配慮制度の導入	108
6 - 2	JICA 開発調査事業における SEA	109
6 - 2 - 1	分析の枠組み	110
6 - 2 - 2	分析結果	114
6 - 2 - 3	考察	117
7.	結論	120
7 - 1	研究の結論	120

7 - 2 JICA 事業への提言 .....	121
<b>参考資料</b> 地方自治体における SEA 取り組み状況 .....	123

## 要 約

環境アセスメントは、環境に影響をもたらすと考えられるさまざまな行為を実施する以前に、予測される環境影響を科学的に把握し、適切な措置をとることを目的としている。1969年に米国で成立した国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）のなかで制度化されて以来、先進国を中心にさまざまな形で実施されてきた。すでに30年以上の歴史を経験してきたことになる。歴史的には、多様な行為のうち、事業の内容が明確になった段階における具体的な開発行為に主として適用され、数多くの実績を上げてきた。

近年、こうした環境アセスメントの適用範囲をさらに広げることにより、環境影響の未然防止を実現する手段とする動きが広がってきている。すなわち、環境アセスメントを事業レベルだけで適用するのではなく、より上位の計画段階や政策段階で適用するというものである。こうした手段は、事業内容が確定する以前の段階からさまざまな可能性を模索しながら適切な事業を選定することにつながるため、戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment: SEA）と呼ばれるようになった。それまでに主として実施されていた事業レベルの環境アセスメントでは、仮に重大な環境影響が予測されたとしても、事業内容がほぼ確定しており、事業の大幅な変更による環境影響の軽減を検討範囲に含めることは困難であった。SEAを実施することにより、事業内容により大きな選択肢をもちうる段階で、より適切な事業内容を選定することが可能になるとされている。米国でスタートした環境アセスメント制度は、本来、事業段階での適用に限定しておらず、計画や政策、さらには法制化段階も含まれている。しかし、世界に広まっていった過程で、事業段階における実施という形が定着していったことができる。

事業レベルの環境アセスメントの課題を克服する手段として、SEAは先進国を中心に広がっており、数多くの適用事例が出てきており、よりよい事業の選定や望ましい地域の将来像を検討するうえで、成果を上げている。

こうした制度の適用は、先進国のみならず、開発途上国においてもきわめて重要である。すなわち、途上国における国全体や地域レベルの政策決定や計画策定は、先進国に比べて地域に大きな変化をもたらす傾向があり、そのため環境にどのような影響がもたらされるかを事前に把握し、より適切な措置を検討することの重要性は、先進国に優るとも劣らないといえる。

そのため、世界銀行（World Bank: WB、以下世銀）や各地域の開発銀行は、従来から実施してきた事業レベルにおける環境社会配慮に加えて、より以前の段階におけるSEAの適用を検討し、いくつかの実施例が出てきている。また、わが国においても、国際協力機構（JICA）が2004年に改定した環境社会配慮ガイドラインの中で、SEAの実施が求められることになった。

このように、海外における実施実績とともに、わが国における開発援助事業においてもその適用の必要が謳われている一方で、SEAを適用する際の枠組みや実施する際の具体的な手段、さらには、国内外で実施された事例の詳細な内容については、十分整理されているとはいえない状況にある。これまでの経験を整理し、具体的手段や実施した際の効果、課題を抽出しておくことは、今後わが国の開発援助機関がSEAの実施を検討する際の資料として有用と考えられる。

そこで、本研究ではこれまで主として先進国で実施されてきたSEAの経験をまとめたうえで、

海外の援助機関が進めている SEA の実施内容をガイドラインと事例の 2 側面から把握することにより、今後わが国の援助機関が SEA を適用する際の課題を整理することを目的とした。

なお、わが国においては、SEA という概念が適用段階に応じて 2 つの領域で使用されていると考えられる。一つは、上記において示した事業段階より上位の計画または政策段階における適用であり、もう一つは、おおよその事業内容が確定しているが、いくつかの点で検討範囲に自由度があり代替案が検討可能な段階での適用である。後者について、海外では SEA という語を使用せず、単に環境アセスメントとして実施している場合が多い。その意味では、厳密に SEA として扱うことは望ましくない。しかしながら、わが国における環境アセスメントが代替案を含まない形での事業レベルの適用に限定されてきたことから、国内で実施されている自治体レベルの制度では、主として後者を扱っている。そのため、本研究では、上記二者を SEA という枠組みで扱い、より広い概念を用いて整理した。

その結果、以下の点が成果として得られた。

第一に、開発援助と環境影響評価（Environmental Impact Assessment: EIA）制度をめぐる近年の課題を整理し、EIA 導入の要因として、産業化にともなう公害対策を中心とした国内事情、ドナーによる融資や協力の条件としての EIA 義務化、国際条約・宣言、地域協定などがあることを整理し、今後の課題として国情に即した制度の充実が望まれることを明らかにした。

第二に、戦略的環境アセスメントの概念を整理し、制度の変遷とともに、求められる要件、適用可能な手法、導入に際して必要となる費用と効果の分析例などを整理した。たとえば、英国で実施された規制影響分析によれば、SEA 実施の費用として平均的には、1 件あたり、10,000 ポンド（約 200 万円）から 50,000 ポンド（約 1 千万円）まで幅広く設定されており、これに対する便益として、計画策定の意思決定に関してより進歩した形で情報共有が可能となること、また事業レベルの EIA において SEA で収集された情報が利用できることなどが上げられている。

第三に、各国 SEA の導入状況を分析するため、欧米諸国の制度や事例を調査した。その結果、事例は、政策レベルから、計画レベル、あるいは事業レベルにきわめて近いものまで広い範囲にわたること、さらに適用された事例が置かれている意思決定プロセスの位置に応じて、多様な評価手法が利用されていることを示した。また、わが国においていくつかの自治体で実施されている制度化の動きや実際の適用事例を調査し、全国的には検討段階であるものが多いものの、いくつかの自治体では実施例がみられること、現段階では計画あるいは事業レベルに属するものが多く、外国で一般の環境アセスメントという枠組みでとらえられている事業レベルに近い段階のアセスメントと位置づけて実施されていることを示した。

第四に、開発援助における SEA の導入状況を把握するため、世界銀行やアジア開発銀行における SEA 関連のガイドラインや適用事例を調査した。その結果、計画のより早い段階から代替案を明示し住民参加を充実させている事例がみられる一方、その具体的手法については事例によって水準に相当程度の差異がみられることを示した。また、JICA において SEA に関連すると考えられる事例を抽出し、その特性を把握した。その結果、環境社会配慮の実施水準についてはセクターによってばらつきがみられるものの、ガイドラインが改定される以前から SEA の要求事項をある程度満たす水準にあること、特に水力発電事業や下水関連事業において充実した取り組みがな



されていることを示した。

これらの結果をふまえて、JICA 事業への提言として、まず、F/S レベルでの戦略アセスメントの考え方の導入とともに、マスタープランレベルでの必要性を示した。また、導入の際の留意点として、次の 4 点を指摘した。

従来のアセスメントとの関係では、これまで実施されてきた事業レベルの環境アセスメントを存続しつつ、一步手前の段階において代替案の検討を含む評価を行うとともに、計画や政策レベルにおいて環境アセスメント的な手法を導入することが重要である。

次に、検討の際に境界条件を明確にすることが求められる。操作可能な要因で代替案を検討し、それ以外の要因については、所与として扱うか、状態が特定できなければいくつかのシナリオを設定したうえで、検討を進めるという形をとることが望まれる。その際、シナリオはあくまで事業によって左右されるものではなく、事業が置かれた場のパターンと理解すべきである。

さらに、具体的な方法については、事業レベルのアセスメントのように、定量的な予測評価に特化する必要はなく、事業の特性に応じて望ましい手法を検討していく必要があると考えられる。ただし、このことは、SEA の適用段階において不確定要素が多いからといって、予測評価を不確定にしてよいということを示しているのではない。不確定な要素のもとであれば、その範囲のなかで考えうる最大限の幅広い代替案を挙げ、それらを比較検討することにより、事業の特性を明確にすることが求められる。

最後に、ガイドラインの作成と事例 (Good Practice) を蓄積し、データベースとして利用可能な形に整理していくことが、事業全体の質を向上させる一つの手段であることを示した。

# 1. 研究の背景と目的

## 1 - 1 研究の背景

環境アセスメントは、環境に影響をもたらすと考えられるさまざまな行為を実施する以前に、予測される環境影響を科学的に把握し、適切な措置をとることを目的としている。1969年に米国で成立した国家環境政策法（NEPA）のなかで制度化されて以来、先進国を中心にさまざまな形で実施されてきた。すでに30年以上の歴史を経験してきたことになる。歴史的には、多様な行為のうち、事業の内容が明確になった段階における具体的な開発行為に主として適用され、数多くの実績を上げてきた。

近年、こうした環境アセスメントの適用範囲をさらに広げることにより、環境影響の未然防止を実現する手段とする動きが広がってきている。すなわち、環境アセスメントを事業レベルだけで適用するのではなく、より上位の計画段階や政策段階で適用するというものである。こうした手段は、事業内容が確定する以前の段階からさまざまな可能性を模索しながら適切な事業を選定することにつながるため、戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：SEA）と呼ばれるようになった。それまでに主として実施されていた事業レベルの環境アセスメントでは、仮に重大な環境影響が予測されたとしても、事業内容がほぼ確定しており、事業の大幅な変更による環境影響の軽減を検討範囲に含めることは困難であった。SEAを実施することにより、事業内容により大きな選択肢をもちうる段階で、より適切な事業内容を選定することが可能になるとされている。本来、米国でスタートした制度では、事業段階での適用に限定しておらず、計画や政策、さらには法制化段階も含まれている。しかし、世界に広まっていった過程で、事業段階における実施という形が定着していったといえることができる。

事業レベルの環境アセスメントの課題を克服する手段として、SEAは先進国を中心に広がっており、数多くの適用事例が出てきており、よりよい事業の選定や望ましい地域の将来像を検討するうえで、成果を上げている。

こうした制度の適用は、先進国のみならず、開発途上国においてもきわめて重要である。すなわち、途上国における国全体や地域レベルの政策決定や計画策定は、先進国に比べて地域に大きな変化をもたらす傾向があり、そのため環境にどのような影響がもたらされるかを事前に把握し、より適切な措置を検討することの重要性は、先進国に優るとも劣らないといえる。

そのため、世銀や各地域の開発銀行は、従来から実施してきた事業レベルにおける環境社会配慮に加えて、より以前の段階におけるSEAの適用を検討し、いくつかの実施例が出てきている。また、わが国においても国際協力機構（JICA）が2004年に改定した環境社会配慮ガイドラインの1.5においても、次のように記載されており、SEAの実施が求められることになった。

## JICA 環境社会配慮ガイドライン（2004年4月）

### 「1.5 JICAの責務

8. 事業段階より上位のプランやプログラムの段階に關与する場合や、マスタープランなどの全体的な開発計画に關する協力事業においては、戦略的環境アセスメントの考え方を反映させるよう努め、早い段階からの広範な環境社会配慮の確保がなされるよう相手国政府に働きかけるとともに、その取り組みを支援する。」

このように、外国における実施実績とともに、わが国における開発援助事業においてもその適用の必要性が謳われている一方で、SEAを適用する際の枠組みや実施する際の具体的な手段、さらには、国内外で実施された事例の詳細な内容については、十分整理されているとはいえない状況にある。これまでの経験を整理し、具体的手段や実施した際の効果、課題を抽出しておくことは、今後わが国の開発援助機関がSEAの実施を検討する際に有用と考えられる。

### 1 - 2 研究の目的

そこで、本研究ではこれまで主として先進国で実施されてきたSEAの経験をまとめたうえで、海外の援助機関が進めているSEAの実施内容をガイドラインと事例の2側面から把握することにより、今後わが国の援助機関がSEAを適用する際の課題を整理することを目的とした。

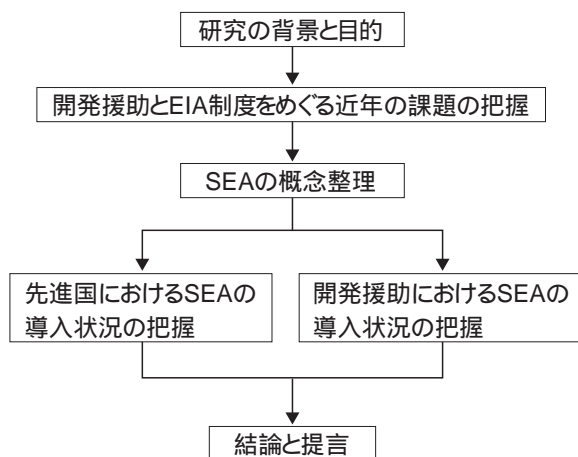
そのため、開発援助における環境アセスメントの課題をまとめたうえで、戦略的環境アセスメントの概念を整理し、欧米の国々や日本において適用されている制度や事例の特徴をまとめた。また、世銀やADBで実施されているSEAの現状とともに、JICAで実施された協力事業のうち、SEAとみなされる案件の適用事例についても整理した。

なお、わが国においては、SEAという概念が適用段階に応じて2つの領域で使用されていると考えられる。一つは、上記において示した事業段階より上位の計画または政策段階における適用であり、もう一つは、おおよその事業内容が確定しているが、いくつかの点で検討範囲に自由度があり代替案が検討可能な段階での適用である。後者について、外国ではSEAという語を使用せず、単に環境アセスメントとして実施している場合が多い。その意味では、厳密にSEAとして扱うことは望ましくない。しかしながら、わが国における環境アセスメントが代替案を含まない形での事業レベルの適用に限定されてきたことから、国内で実施されている自治体レベルの制度では、主として後者を扱っている。そのため、本研究では、上記二者をSEAという枠組みで扱い、より広い概念を用いて整理した。

### 1 - 3 研究の構成

上記の目的を達成するため、本研究は、以下のような構成で行った。

図 1 - 1 本研究の構成



なお、本報告書の総括および第1章、第7章の執筆は村山が行い、そのほか、以下のようなメンバーの協力を得て行った。

白井寛二（国際協力機構：第2章、第4章3節、第6章執筆）

清水谷卓（東京工業大学大学院総合理工学研究科：第3章、第4章1節 2節執筆）

堀川顕一（東京大学大学院新領域創成科学研究科：第5章執筆）

## 2. 開発途上国における EIA をめぐる課題

### 2 - 1 途上国における EIA 制度の変遷

米国で NEPA が制定・施行されてから現在までに、すでに 4 半世紀以上の年月が経過しており、現在では多くの国々で EIA 制度を導入している (表 2・1)<sup>1)</sup>。国の事情によって制度導入の背景や発展の仕方は多様だと想定されるが、何らかの共通事項がみられれば効果的な政策支援を行うことが可能となる。

そこで本節では、インフラ事業のニーズが比較的高いと想定される東南・東アジア地域を対象とし、早い時期に EIA 制度が導入された国、または特徴的な制度をもつ国として、フィリピン、インドネシア、ベトナム、タイの 4 カ国を取り上げ、同制度の発展段階から普遍的にみられる現象を抽出した。

### 2 - 2 アセアン・東アジア地域の EIA 制度

#### 2 - 2 - 1 フィリピン<sup>2) 3) 4)</sup>

フィリピンの EIA 制度は、マルコス政権時代の 1977 年、フィリピン環境政策法として知られる大統領令第 1151 号 (Presidential Decree : PD No. 1151) 第 4 条に規定されたのが始まりである。同制度は、米国の国家環境政策法 (NEPA) をほぼ踏襲した構成になっており、明示されていないが援助機関の技術支援を受けたものと推察される。条文の内容は、「政府が所有または管理する公社を含むすべての政府機関、民間団体、企業は、環境に重大な影響を与える一定の活動や事業を行うにあたり、EIS (Environmental Impact Statement) を準備すること」とある。また、翌年の 1978 年には、フィリピンの環境法典として知られる大統領令第 1586 号が制定され、さらに国家環境保護協議会 (National Environmental Protection Council : NEPC) によって実施規則が規定され、EIA を行うための具体的な手続きが定められることとなった。第 1 条の「政策」には、「国家は、社会経済の成長と環境保護の調和を達成しその維持を宣言する」とある。1981 年には、大統領告示第 2146 号 (Presidential Proclamation : PP No. 2146) が制定され、EIA の対象として、環境的に重大な影響を受ける地域 (Environmental Critical Areas : ECAs) および環境に重大な影響を及ぼす事業 (Environmental Critical Projects : ECPs) の規定が設けられ、1984 年には ECPs / ECAs に関する規定が改定されている。

制度が導入されてから 1989 年まで 5,231 件の EIS 提出数があり、この時点でほぼ定着したとみることができる。1992 年には環境天然資源省 (Department of Environment and Natural Resources : DENR) が発足したことにより、EIA もあらたな時期を迎えることとなる。同省令

<sup>1)</sup> Donnelly, Dalal-Clyton and Hughes (1998) p. 211.

<sup>2)</sup> Abracosa and Ortoland (1987) pp. 293-310.

<sup>3)</sup> Environmental Management Bureau (2004) p. 36.

<sup>4)</sup> Oposa Jr. (2002) p. 792



表 2 - 1 各国の EIA 導入年

年号	国	制定内容	地域
1982	South Africa	the Environment Conservation Act	Africa
1983	Senegal	Code de l'Environment	Africa
1985	Ghana	Ghanaian Investment Code	Africa
1988	the Gambia	National Environmental Management Act	Africa
1988	Kenya	Development Plan and the National Environment Action Plan	Africa
1988	Nigeria	Decree No. 58	Africa
1988	Tunisia	the National Environmental Protection Agency	Africa
1989	Lesotho	the Lesotho National Environmental Action Plan	Africa
1990	Botswana	the Botswana national conservation strategy	Africa
1990	Ethiopia	Phase II of the National Conservation Strategy	Africa
1990	Seychelles	the Environmental Management Plan	Africa
1990	Zambia	the Environmental Protection and Pollution Control Act No. 12	Africa
1991	Mauritius	Part 4 of the Environmental Protection Act	Africa
1992	Namibia	Environmental Assessment Policy in Namibia	Africa
1992	Swaziland	the Environment Authority	Africa
1993	Mozambique	the Mozambique Investment Law	Africa
1994	Burkina Faso	Code de l'Environment	Africa
1994	Malawi	the Malawi National Environmental Action Plan	Africa
1994	Sierra Leone	the National Environmental Policy	Africa
1994	Tanzania	the National Environmental Action Plan	Africa
1995	Benin		Africa
1995	Egypt	the Law of the Environment	Africa
1995	Sudan	Higher Council of Environment and Natural Resources	Africa
1995	Uganda	National Environment Statute	Africa
1996	Cameroon	Article 16 of Law No. 94 / 001	Africa
1996	Morocco	Environmental Protection Act	Africa
1996	Zimbabwe	Interim Environmental Impact Assessment	Africa
1997	Niger	Ordonnance 97-001	Africa
1978	Philippines	Presidential Decree No. 1586	ASEAN
1978	Thailand	the National Environmental Act	ASEAN
1986	Indonesia	AMDAL	ASEAN
1988	Malaysia	administrative procedures	ASEAN
1992	Vietnam	the Law on the Organisation of the Government	ASEAN
1998	Lao	Environmental Law	ASEAN
1991	Kazakhstan	law	Central Asia
1994	Kyrgyzstan	the National Environmental Action Plan	Central Asia
1996	Turkmenistan	Chapter 8 of the Petroleum Law	Central Asia
1979	China	Article 6 of the Environmental Protection Law	East Asia
1992	Hong Kong	guidance note ( No. 2 / 92 and 14 / 92 )	East Asia
1994	Mongolia	Government Resolution No. 121	East Asia
1974	Colombia	the national code of renewable natural resources and protection of the environment	Latin
1976	Venezuela	the Organic Law of the Environment 1976	Latin
1981	Brazil	the Brazilian National Environmental Policy	Latin
1982	Mexico	the Environmental Protection Law	Latin
1990	Peru	the Environment and Natural Resources Code	Latin
1992	Belize	the Environmental Protection Act	Latin
1992	Bolivia	the Law of Environment No. 1333	Latin
1994	Argentina	Administracion de Parques Nacionales	Latin
1994	Chile	Law on the Environment	Latin
1994	Uruguay	the Law on Environmental Impact Assessment No. 435 / 994	Latin
1980	Kuwait	Law 62	Middle East
1982	Oman	Environmental Act No. 10	Middle East
1995	Jordan	Article 15 of the Environmental Protection Act	Middle East
1995	Yemen	the Environmental Protection Law 26 / 1995	Middle East
1996	Bahrain	Article 20-22 of the Environment act	Middle East
1978	Papua New Guinea	the Environment and Planning Act	Pacific
1985	Tonga	Cabinet Decision No. 217	Pacific
1993	Fiji	the National Environment Strategy	Pacific
1980	Sri Lanka	the National Environment Act No. 47	South-East Asia
1983	Pakistan	the Environmental Protection Ordinance of Pakistan	South-East Asia
1985	Nepal	the National Conservation Strategy	South-East Asia
1986	India	Environment Act	South-East Asia
1992	Bangladesh	the Environment Law	South-East Asia
1993	Bhutan	EIA Guidelines	South-East Asia

出所：筆者作成。

第 12 号によって先の大統領令第 1586 号が改定されており、政策、目的、手続き、公聴会、ECC、モニタリングについて規定が設けられた。次の改定は、1996 年省令第 37 号 (DAO No. 37) により、可能な限り早い段階の環境配慮、計画管理手法としての EIA 手続きのさらなる合理化、事業の社会的承認を保证するための最大限の公衆参加、これら 3 点について制度的強化がなされた。

最近の改定は 2002 年および 2003 年であり、効率化を進めるために一部の許認可手続きが簡略化された。また、影響の大きさに応じて 3 段階のクライテリアを設けるなど、世銀や ADB のスクリーニング方法を踏襲している点がみられ、対象事業に見合った適切な手続きが適用されるようになった。

## 2 - 2 - 2 インドネシア<sup>5) 6) 7) 8) 9)</sup>

インドネシアにおける EIA 導入は、環境管理法第 4 号 (Act No. 4 / 1982) に規定されたことから始まる。同法の第 16 条は「生活環境に重大な影響を与えるすべての計画は政府の規定に基づく EIA を実施しなければならない」と定めている。だが、EIA の実施についての明確な定めや強制力はなかった。制度が本格的に始動するのは、1986 年の政令第 29 号 (Government Regulation No. 29) によって規定された AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan : インドネシア語で環境影響評価を表す各単語の頭文字をとった名称) の成立以降である。AMDAL は、翌年の 1987 年に人口環境省によって施行され、14 の中央官庁および 27 の州自治体に適用された。対象事業は PIL (Penyajian Informasi Lingkungan) と呼ばれる初期環境影響評価書や、ANDAL (Analisis Dampak Lingkungan) と呼ばれる環境影響評価書の提出が求められる。この AMDAL によって EIA 実施の法的根拠は与えられたが、監督官庁である環境管理庁 (BAPEDAL) はこの時期よりかなり後 (1990 年) に設置されるなど、実施体制の面で制約があったものと推察される。

なお、公式な EIA 制度としては 1986 年の政令第 29 号が最初であるが、それ以前もドナーによる融資の条件づけといった活動によって実施されていた。

それまでに実施された手続の混乱や事業の遅延などを改善するため、1993 年政令第 51 号 (EIA-Government Regulation No. 51 / 1993) が成立した。この政令によって、初期スクリーニングプロセスの簡略化、PIL に関する手続きの省略、審査プロセスの短縮、環境モニタリング / 管理計画の前倒し、複数の省庁がからむ審査への BAPEDAL の関与など、積上げられてきた一連の問題に対処するため大幅な改定がなされた。この時期の実績については、1993 ~ 97 年の 4 年間に 6,098 件の事業審査が実施されている。

最近の改定は、1999 年の政令第 27 号に基づいて実施された。この改定は 1998 年の政治改革の

<sup>5)</sup> Asiani (2003)

<sup>6)</sup> 宇仁菅、小林 (2001) pp. 572-590

<sup>7)</sup> (財)地球・人間環境フォーラム (1999) p. 212 .

<sup>8)</sup> Purnama (2003) pp. 415-439.

<sup>9)</sup> Smith (1995)

影響を受けたといわれており、それまでの制度と比較してより民主的な制度となっている。関連事項として、環境省によって10のガイドラインが確立された。EIA委員会による事業中止の権限やBAPEDAL地方局の設立など、体制面でも充実が図られた。

#### 2 - 2 - 3 ベトナム<sup>10)</sup> <sup>11)</sup> <sup>12)</sup> <sup>13)</sup>

はじめてEIAの考え方が導入されたのは、1980年代初頭に国連機関などが実施したトレーニングコースによるものである。法的な枠組みに則らない取り組みとしては、世銀やアジア開発銀行(Asian Development Bank : ADB)、JICA、海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund : OECD、現国際協力銀行)といった援助機関の支援を受け、数例の事業に対し実施されている。1985年の決議第246号(Resolution No. 246 / HDBT, 20 / 09 / 85)では、主要な事業に対して環境配慮を行うよう定めており、同決議がEIA制度導入の先駆けとなっている。しかしながら、実質的な手続きとしての制度整備は検討されていない。

強制力のあるEIA制度としては、1993年に成立し翌年に施行された環境保護法(Law on Environmental Protection / 1993)の第17条および第18条が最初である。同法によって、事業者による環境影響評価報告書の作成と国家環境庁(National Environmental Agency : NEA)への提出が義務づけられた。なお、1999年時点でEISの累計提出件数は約1,200件と報告されている。

#### 2 - 2 - 4 タイ<sup>14)</sup> <sup>15)</sup> <sup>16)</sup>

環境政策の法的枠組みとしては、1975年に成立した国家環境質向上保全法(Improvement and Conservation of National Environmental Quality Act : NEQA)が最初である。1978年には同法の一部が改正され、科学技術エネルギー省(Ministry of Science, Technology and Energy)はEIA対象事業の規模や種類に関する告示を發布、施行は1982年からとなっている。その後、1992年までの約10年間に3,000件以上のEIA報告書が提出された。

1991年のクーデターの結果、国の開発に関する多くの法律が廃止もしくは改定され、1992年にはNEQAが刷新されることとなった。この改正にともない、旧法で規定されていた国家環境委員会(National Environmental Board : NEB)の権限が科学技術環境省(Ministry of Science, Technologies and Environment)に委譲された。

2002年には省庁再編が行われ、あらたに天然資源環境省(Ministry of the Natural Resources and Environmental Management : MONRE)が設立された。これを受け、現在EIAガイドラインの改定作業が進められている。

<sup>10)</sup> National Environment Agency (1995) p. 65.

<sup>11)</sup> Doberstein (1998)

<sup>12)</sup> Luu Thi Thao, Tran Ty and Nierynck (1998)

<sup>13)</sup> Doberstein (2004) pp. 283-318.

<sup>14)</sup> Karmchanawong (1998)

<sup>15)</sup> Tongeumpou and Harvey (1994) pp. 271-294.

<sup>16)</sup> Environmental Impact Evaluation Division, Office of Environmental Policy and Planning (1998) p. 43.



## 2 - 2 - 5 アジア諸国における EIA 制度の変遷

前節での議論をふまえて、各国 EIA 制度の導入および変遷を整理した。

いくつかの国に共通してみられるのは、国際機関などによる技術支援によって EIA を導入している場合が多いこと、制度改定の背景として政治体制の変化が大きく影響していること、導入後ほぼ 10 年前後で制度の見直しに着手していること、などが挙げられる。

について、カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency : CIDA）の援助によって制度の枠組みが構築されたインドネシアや、主要ドナーによる政策支援を受けたベトナムなどがその典型である。米国 NEPA の内容をほぼ踏襲した制度となっているフィリピンについても、何らかの技術支援を受けたものと考えられる。ただし、EIA 制度導入の動機自体は援助機関によるコンディショナリティーがあったからではなく、自国の環境問題に対処するためであろう。

については、インドネシア、フィリピン、タイについてみられる特徴である。政治体制の変化とは、換言すれば民主化へ移行していくことと同義である。元来 EIA 制度は、環境社会面の配慮に関する意思決定を民主的に進めるものであり、非民主的な政治体制とは相容れないものである。このため、政治体制が民主的へと移行するのと連動して EIA 制度が改定されるのは必然的といえる。

については、おそらく他地域の制度にも普遍的にみられると思われるが、制度運用が 10 年も経過しさまざまな知見が蓄積してくると、導入当初は予測できなかったさまざまな事態が生じてくる。そうした問題に対処するため、より現実的な見直しが実施されるのは当然のことといえるだろう。フィリピンやインドネシアでみられる手続きの簡略化・合理化などはこの種の見直しといえる。

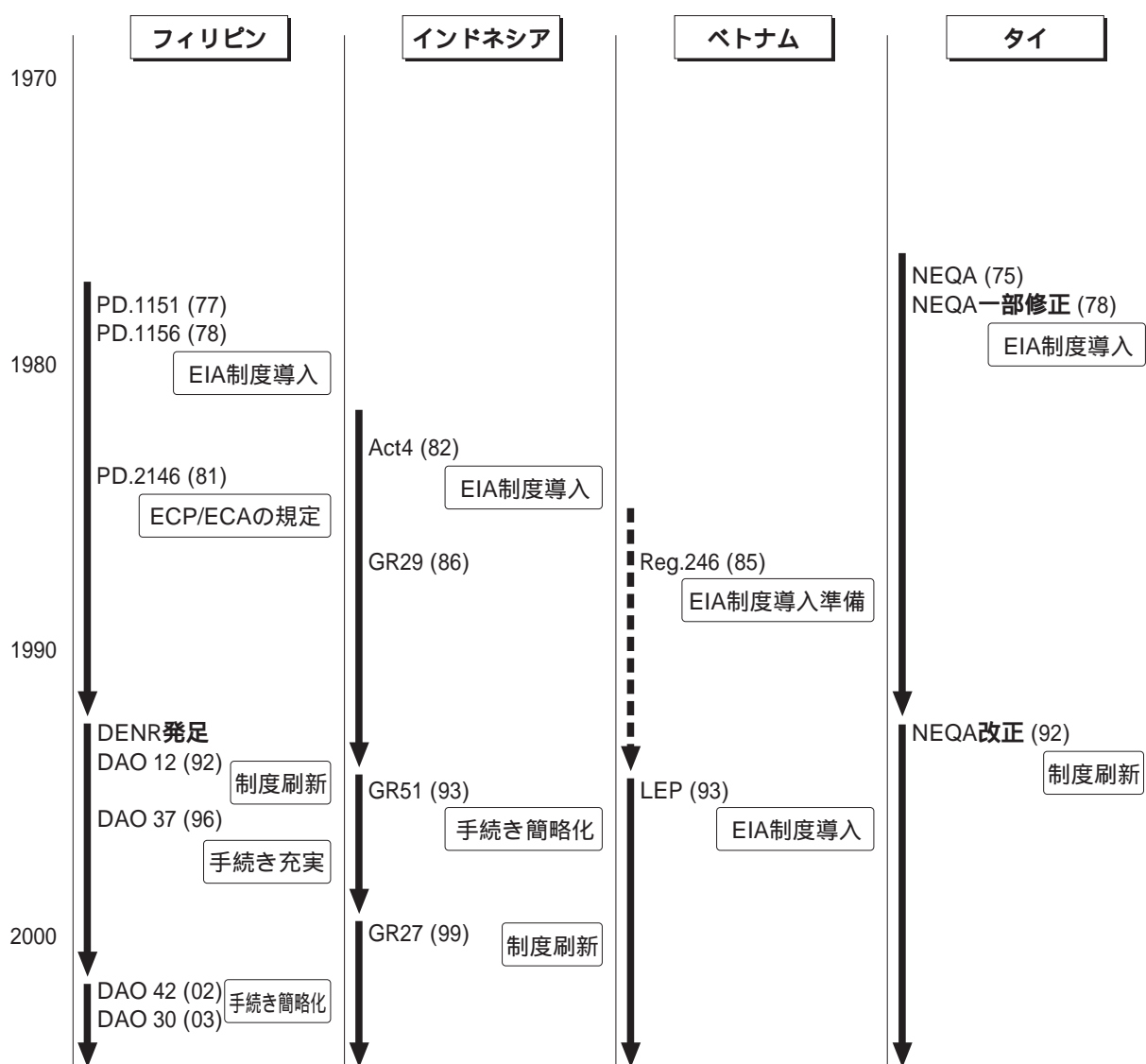
今後、各国共通の特徴として現れると予想されるのは、フィリピンにみられるような制度の国際標準化である。すなわち、世銀や ADB といったドナーによる支援を要する国では、ドナー側の環境社会配慮ガイドラインと自国の EIA 制度との整合を図ることが要求される。このため、結果としてこうした国々の制度は標準化していくことになる。最近、ドナー機関では環境社会配慮のためのガイドラインに SEA の考えを取り入れることが多いため、ドナーの活動を通じて被援助国側へ SEA が広がっていくと予想される。

## 2 - 3 開発援助の文脈における EIA のニーズと課題

世銀や ADB といった多国間援助機関（Multi Development Banks : MDBs）は、途上国に大きな影響を与える。特にインフラ整備事業は、多額の資金調達や高度な技術水準を要するため、この種の事業はドナーに依存して実施される場合が多い。

以下では主要ドナーとして世銀、ADB を取り上げ、各機関が途上国に対し支援を実施する際に適用される環境社会配慮の規則を概観する。

図 2 - 1 アジア地域 4 カ国における EIA 制度の変遷



出所：筆者作成。

### 2 - 3 - 1 世界銀行<sup>17)</sup> 18) 19)

1970～80年代にかけて、インフラ事業による非自発的住民移転といった問題がジャーナリズムやNGOの活動により取り沙汰されるようになった。こうした問題に対し、事業によって生じる影響を回避するためさまざまな取り組みが導入されるようになった。1984年に策定された「環境に関する業務マニュアル規定（Operation Manual Statement：OMS 2.36）」では、融資を行うにあたって環境影響とミティゲーションを審査する手続きが導入されている。その後、とりわけ世銀が関与したダム建設が環境社会問題を引き起こすといったことがクローズアップされることと

<sup>17)</sup> Annandale, Bailey, Ouano, Evans, King (2001) pp. 407-429.

<sup>18)</sup> Lee and George (2002) p. 290.

<sup>19)</sup> 世銀ホームページ、www.worldbank.org/Access Date: 2005/01/06.

なり、より実効性の高い制度の整備が求められるようになった。こうした背景から 1989 年、「環境アセスメントに関する業務指令」(Operational Directive 4.00) が策定される。

1999 年には世銀内部の改革が進み、先の OD 4.00 は Operational Policy (OP) 4.01 として再整備された。OP 4.01 では、環境アセスメントは EA (Environmental Assessment) と称されている。EA の手続きはプロジェクトサイクルの各段階に対応した形で設けられており、スクリーニング、スコーピング、EA 報告書の作成、EA 報告書の審査、事業実施段階での環境緩和措置やモニタリングの 5 つの段階に分けられる。

OP 4.01 以外にも、非自発的住民移転に関する OP 4.12、先住民族に関する OP 4.20、自然生息地に関する OP 4.04、森林に関する OP 4.36、文化遺産に関する OP Note 11.03、ダムに関する OP 4.37、農害虫の管理に関する OP 4.09、国際河川に関する OP 7.50、紛争地での事業に関する OP 7.60 などが整備されている。

世銀の環境社会配慮制度の特徴としては、開発事業によって生じうる悪影響を幅広くとらえるため、セーフガード政策 (Safeguard Policy) という考え方を採用していることが挙げられる。また、制度改革と平行して組織体制の強化も実施されており、特に政策や手続きの遵守を第三者的な立場から審査するインスペクションパネルの設置は注目に値する。

## 2 - 3 - 2 アジア開発銀行 (ADB) <sup>20) 21) 22) 23)</sup>

1988 年、ADB は融資の際に行う環境審査のために業務マニュアルを導入している。同マニュアルは、環境配慮を業務全般に統合するものであり、手続きとしてはカテゴリー分類やモニタリングなどの規定が盛り込まれている。1993 年には環境社会配慮のためのガイドラインが策定されたが、その後 10 年間の運用で、国家計画や戦略への環境配慮の統合、透明性の確保、セクターローンへの適用などの課題がクローズアップされた結果、2003 年 10 月に改定された。

手続きについては、援助協調の流れから世銀の EA プロセスを踏襲したものとなっている。同ガイドラインの改定にあわせて、地域持続可能開発局や環境社会セーフガード部が設置されている。同ガイドラインでは、それまではなかった国別環境分析 (Country Environmental Analysis : CEA) や住民協議マニュアルなどのガイダンスが提供されている。また、SEA の実施についても明確に宣言されている。

## 2 - 3 - 3 国際開発銀行における SEA

世銀や ADB はプロジェクトレベルで実施される EA の限界を早くから認識しており、1990 年代初期から SEA 的な手法を導入している。特に、セクター・地域横断的なプロジェクトがもたらす複合的、累積的影響に対処するためには、政策や計画といったより上位段階からの EA が要求されている。

<sup>20)</sup> Lee and George (2002) p. 290.

<sup>21)</sup> Annandale, Bailey, Ouano, Evans, King (2001) pp. 407-429.

<sup>22)</sup> (財)地球・人間環境フォーラム (2002) pp. 59-84 .

<sup>23)</sup> Asian Development Bank (2003) p. 167 .

現在 SEA に相当する取り組みとしては、Sector EA、Regional EA、Programmatic EIA、Policy EA の 4 スキームがある。

#### Sector EA

Sector EA とは、ある単一のセクターの範囲から実施する可能性のあるプロジェクトを複数検討するものである。たとえば電力供給を目的とするプロジェクトでは、目的を達成するため、火力発電にするのか水力発電にするのかといった検討を行うことを意味する。

過去の実績はエネルギーセクターが最も多く、次いで交通セクターとなっている。農業や水資源開発はまれである。事業者にとってのメリットとして、プロジェクト EA の実施段階ですでに主要な問題が特定されているため、迅速かつ安価で着実な EA が実施できることが挙げられる。

#### Regional EA

Regional EA とは、同一地域における複数のセクターにまたがるプロジェクトに対して行われる EA を指す。銀行や相手国政府はセクターアプローチをとる傾向があるため、Sector EA ほど普及していない。R-EA は地域開発計画と関連し、融資や諸活動の優先順位をつけるために実施される。

#### Programmatic EIA

P-EIA については、SEA の範疇に含めるべきか意見が分かれている。その理由として、アセスメントが技術的・地理的側面に限られており、分析が地区限定的であり戦略的でないことが指摘されている。P-EIA の Program の部分は構造調整という含意があり、SEA の概念も日々拡大する傾向があることから、SEA の一員として認めるべきだという意見が主流になりつつある。

#### Policy EA

SEA 実施の過去の蓄積は、国レベルの Plan や Program に焦点が当てられていたといえる。Policy レベルでのアセスメントとなると、事業内容や環境影響が具体的ではなく、従来行われてきた EIA からイメージすることは困難である。このため Policy レベルのアセスメントは、それより下位の Plan、Program、Project レベルのアセスメントとはまったく異なるアプローチが必要である。現在まで、法令や条約、国家予算、国家計画などに適用されてきている。

以上みてきたように、世銀や ADB といった国際開発銀行では、他の援助機関に先駆けて SEA を導入している。今後の JICA の取り組みにおいても、これらの機関に蓄積されている知見から得るところが多いと思われる。第 5 章では、両機関が実施してきた SEA の取り組みから参考になる事例を取り上げることとしたい。

## < 第 2 章 参考文献 >

- 宇仁菅伸介、小林正興 (2001) 『インドネシア共和国セクター・イシュー別基礎資料：環境管理』、国際協力事業団インドネシア事務所、pp.572-590
- 財団法人地球・人間環境フォーラム (1999) 『日系企業の海外活動に当たっての環境対策 (インドネシア編)』、p.212.
- (2002) 『平成 13 年度 国際援助機関及び輸出信用機関等の環境配慮に関する動向調査事業報告書』、pp.59-84.
- 世界銀行ホームページ、www.worldbank.org/ Access Date: 2005/01/06.
- Abracosa, Ramon and Ortoland, Leonard (1987) “Environmental Impact Assessment in the Philippines: 1977-1985”, *EIA Review* 7, pp.293-310.
- Annandale, David; Bailey, John; Ouano, Ely; Evans, Warren and King, Peter (2001) “The potential role of strategic environmental assessment in the activities of multi-lateral development banks”, *EIA Review* 21, pp.407-429.
- Asian Development Bank (2003) *Environmental Assessment Guidelines*, p.167.
- Asiani, Yani (2003) *Environmental Impact Assessment Country Report*, JICA
- Doberstein, Brent (1998) “*Environmental Impact Assessment Capacity Building in Viet Nam: The role and Influence of Development Aid Programmes*”, IAIA 1998 Conference Papers.
- (2004) “EIA models and capacity building in Viet Nam: an analysis of development aid programs”, *EIA Review* 24, pp.283-318.
- Donnelly, Annie; Dalal-Clyton, Barry and Hughes, Ross (1998) *A Directory of Impact Assessment Guidelines*, International Institute for Environment and Development, p.211.
- Environmental Impact Evaluation Division, Office of Environmental Policy and Planning (1998) *Environmental Impact Assessment in Thailand*, p.43.
- Environmental Management Bureau (2004) Presidential Decree 1586, Administrative Order No.42 and DENR Administrative Order No. 30 Series of 2003, p.36.
- Karmchanawong, Somjai (1998) “Role of EIA in Thailand”, IAIA 1998 Conference Papers.
- Lee, Norman and George, Clive (2002) *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, p.290.
- Luu Thi Thao, Tran Ty and Nierynck, Eddy (1998) “Evaluation of the Environmental Impact Assessment Procedure in Viet Nam”, IAIA 1998 Conference Papers.
- National Environment Agency (1995) *Documents of setting up a report on Environmental Impact Assessment – guidelines for the direct foreign investment project –*, Hanoi, p.65.
- Oposa Jr., Antonio A. (2002) *A Legal Arsenal for the Philippine Environment*. Batas Kalikasan. p.792.
- Purnama, Dadang (2003) “Reform of the EIA process in Indonesia: Improving the role of public

involvement”, *EIA Review* 23, pp.415–439.

Smith, David B. (1995) *STRENGTHENING EIA CAPACITY IN ASIA*.

Tongeumpou, Chantra and Harvey, Nick (1994) “Implications of Recent EIA Changes in Thailand”,  
*EIA Review* 14, pp.271–294.



### 3 . SEA の概念

#### 3 - 1 EIA から SEA に至る発展の歴史

SEA の歴史は、EIA と同様に、米国における 1969 年の国家環境政策法 (NEPA) の成立が、世界の先駆けとなっている。セクション 102(2)(C) において、「法案やその他の主要な政府の行動で環境に重要な影響を及ぼす恐れのあるもの」に対して「環境への影響に関する詳細な文書の提出」(“ all agencies of the Federal Government shall — Include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on — ”) を規定しており、プロジェクトの上位段階の政策、計画、およびプログラムまでを対象としている。その後、主に先進諸国において、事業の実施段階での環境アセスメント (EIA) の導入がまず図られ、1990 年前後から SEA の導入が急速に進んでいる。

SEA の誕生から今日に至るまでを鑑みると、SEA の発展をいくつかの段階に分類することができる。環境省の「効果的な SEA と事例分析」<sup>24)</sup> においては、SEA の歴史的発展に関して Sadler による 3 つの発展段階 (形成期、規範確立期、拡大期) を紹介している。その概要は表 3 - 1 のとおりである。

表 3 - 1 SEA の発展における 3 つの段階

段階	年代	内容
形成期	1970 年代 ~ 1980 年代	カナダ、オランダ、オーストラリアなどで SEA の実施。 SEA の役割に関しては、限定的。
規範確立期	1990 年代 ~ 2000 年	多くの国々で SEA システムが導入され多様化。 既存の EIA 法とは異なる PPPs に関する SEA 制度の導入。 (例：カナダ、デンマーク) 政策および計画に対する環境評価の形態の導入。 (例：英国)
拡大期	2001 年 ~ 現在	国際的な法政策の発展にともなう幅広い導入や統合。 (例：EU SEA 指令の導入：2004 年 7 月までの EU 加盟国 25 カ国による SEA 導入の義務化は、今後の世界的な SEA の発展に大きな影響を与えられられる。

出所：筆者作成。

次に、EIA から SEA に至る発展の流れの要因については、事業レベル EIA における環境配慮についての限界が広く認識されたことがまず、第一に挙げられる。その環境配慮についての限界の主なものは、環境に及ぼす大きな負の影響に対する緩和措置のオプションの幅についての限界、EIA では取り扱わない小規模の事業の累積的な影響、複数の異なる事業が一定の地域で集中的に行われる場合の複合的または広域的影響などが考えられる。

<sup>24)</sup> 環境省 (2003) p. 8.

たとえば、「東京における高密度土地利用にみる開発行為の累積的影響」は、これらの問題を端的に表している。原科（2000）は、東京が世界の大都市のなかでも特異な高度土地利用となった理由は、個別の建築行為の累積であり、ほとんどの建築行為がアセスメントの対象外であることが原因としており、累積的な影響をチェックする手だてがないと開発行為が集積していく地域では、時間とともに環境負荷が次第に大きくなっていくと述べている<sup>25)</sup>。これらの問題の対策としては、上位計画や地域の総合計画の段階での環境配慮（SEA）が必要となる。これらの流れは、事業レベルの問題を解決するために、計画レベルの検討を行い、必要であればさらに政策レベルで検討するという、いわば、「ボトムアップ的取り組み」とみなすことができる。

一方、Partidario は、EIA から SEA に至る発展の広がりに対して、上述のプロジェクト EIA の限界から発展する「ボトムアップ的取り組み」のほかに、「持続可能な社会の形成」に対するビジョンに基づき、評価されるべき開発に対するニーズやオプションを把握する作業を通じて、政策や計画への論理的根拠を見出そうとする取り組みも貢献していると指摘している<sup>26)</sup>。すなわち、この取り組みは、「持続可能な社会の形成」という理想目標の実現に向けて、政策から計画段階、プログラム段階へと上位から下位へと取り組み方針を決定していく、いわば、「トップダウン的取り組み」とみなすことができる。

また、Wood は、SEA の取り組みが多くの国際機関から目を見張るほどの推進力を受けてきていることを指摘している<sup>27)</sup>。たとえば、国際自然保護連合（International Union for Conservation of Nature and Natural Resources）は、1980年に世界自然保護戦略（The World Conservation Strategy）で、環境と開発の統合の必要性を打ち出した。このテーマは世銀政策の一部に受け入れられ、後に広域またはセクターの環境アセスメントをいくつかの開発途上国に要求した。1992年のリオデジャネイロにおける国連地球サミットにおいては、EIAの原理を政策、計画およびプログラムへ拡張することを推奨した。欧州委員会は2001年に一定の計画およびプログラムの環境に及ぼす影響の評価に関する欧州会議および欧州理事会の指令2001/42/EC（通称：SEA指令）を決議するに至っている。また、日本においても、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation：JBIC）が2002年に「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」を発行し、また、JICAにおいても、2004年に「JICA環境社会配慮ガイドライン」の改訂版を発行するに至っている。このように、国際機関や国際的に開発に携わる機関が、SEA的取り組みを支持したことは、世界中にSEAの概念を広く認知させ、上述の「ボトムアップ的取り組み」および「トップダウン的取り組み」の両面に寄与していると考えられる。

以上から、EIA から SEA に至る発展の流れに関して次のようにまとめられる。SEA は年代的に「形成期」、「規範確立期」、「拡大期」の3つの段階で発展し、その流れの成分は、主に「ボトムア

<sup>25)</sup> 原科幸彦（2000）pp. 248–251.

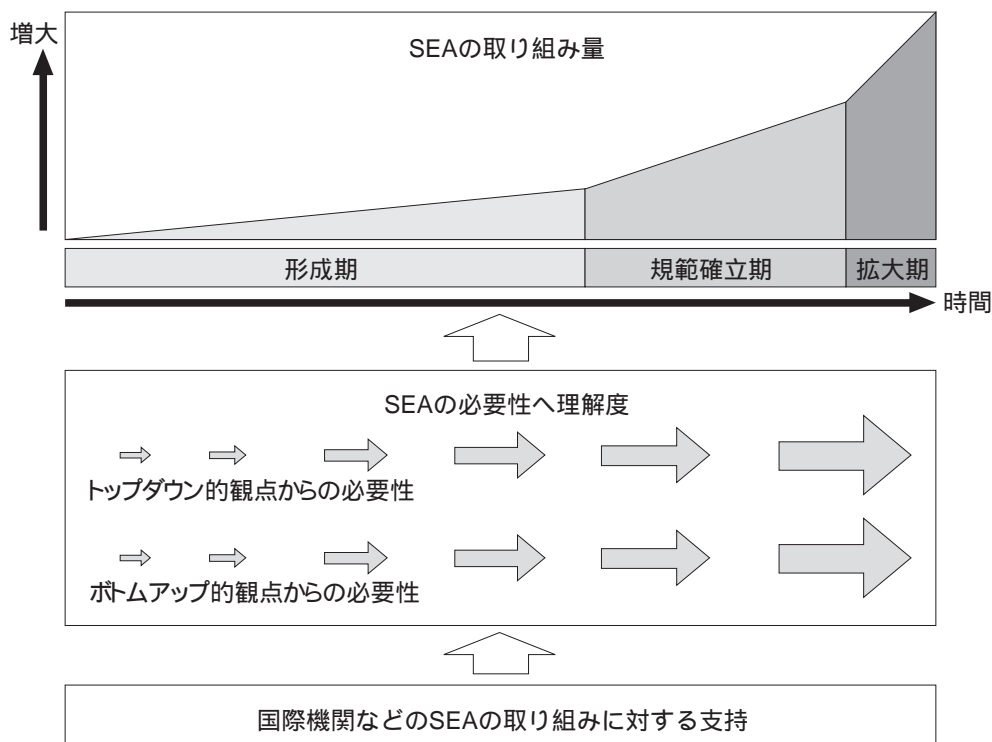
<sup>26)</sup> Partidario（1996）pp. 31–55.

<sup>27)</sup> Wood（2003）p. 336.



「ボトムアップ的取り組み」と「トップダウン的取り組み」の2つにより成り立ち、さらに、国際機関によるSEAの取り組みに対する支持によって、双方の流れを支援し、SEAの普及・発展へ流れをいっそう加速させている（図3・1）。

図3 - 1 SEAの普及・発展のイメージ



出所：筆者作成。

### 3 - 2 SEAの定義

SEAは、事業アセスメントでの限界を補完する意義より、「一般的に事業より上位の、政策、計画、およびプログラムを対象とする環境アセスメント」あるいは、社会の維持可能な発展を達成する観点から「早い段階から、広範な環境配慮を行うことができ、社会の維持可能な発展に対して有効な仕組みであり、意思決定の支援ツールまたはプロセス」などとして広く受け入れられている。しかしながら、Sadlerら<sup>28)</sup>が「世界におけるSEAの理解は、非常に多様であり、範囲、統合化の程度、期間、政策・プラン・プログラムへの関連の程度によって異なる」と述べているように、戦略的レベルにおける意思決定は、国家と地域レベル、政策とプラン/プログラムレベル、先進国と途上国、公衆参加の慣習を有する国とそうでない国、などによって非常に異なってくることを理解しておくべきであることも指摘されている<sup>29)</sup>。現時点で、SEAに対する国際的に

<sup>28)</sup> Sadler and Verheem (1996)

<sup>29)</sup> 環境省 (2003) p. 7.

単一の定義は存在せず、文献によってさまざまであり、諸説を表3・2に示す。

表3 - 2 SEAの定義

出所	定義
国際影響評価学会 (IAIA)	SEAは提案された政策・計画・プログラムにより生じる環境面への影響を評価する体系的プロセスである。その目的は、意思決定される前のできる限り早い段階で、社会的・経済的な配慮と同等の環境配慮が十分に行われ、その結果、適切な対策がとられることを確実にすることである。
Therivel et. al. (1992)	SEAは政策、計画、またはプログラムとその代替案の環境への影響を評価するはっきりとした形をもつ、体系的でかつ包括的なプロセスであり、その評価結果の報告書の作成を含んでおり、その報告書は社会的に説明責任を果たす形での意思決定に使用されるものである。
Partidario (2000)	SEAは、環境の質や環境の結果を考慮する枠組みとして概念化されたものである。
World Bank (2002)	SEAは、環境や社会的な課題を、計画立案、戦略的レベルの意思決定、および実行プロセスの上流段階に位置づけられるツールである。
環境省戦略的環境アセスメント総合研究会 (2000)	政策 (Policy)、計画 (Plan)、プログラム (Program) の3つのPを対象とする環境アセスメント。
原科幸彦 (2000)	国際影響評価学会の定義に、「プロセスの透明性」を加味。

出所：筆者作成。

以上のことをまとめると一般的にSEAは以下の事項を有していることが重要であると理解できる。

- SEAは、事業レベルEIAにおける評価の限界を補完する。
- SEAは、政策・プラン・プログラムレベルを対象とする。
- SEAは、戦略的レベルの意思決定プロセスにおいて使用される。
- SEAは、持続可能性の原則を考慮するツールである。
- SEAは、環境面・経済面・社会面の配慮を意思決定プロセスに統合する。
- SEAは、プロセスの透明性および社会に対する説明責任を果たす機能を有する。

### 3 - 3 SEAに求められる要件

#### 3 - 3 - 1 制度として必要な要件

前節のSEAの定義より理解できるとおり、SEAは、EIAとは異なる一連の特徴的な要件を有する。SEAに求められる要件については、いくつかの書籍などで述べられている<sup>30) 31) 32)</sup>。その書籍などから得られた内容を総合して以下にまとめる。

<sup>30)</sup> 原科幸彦 (2000) p. 256.

<sup>31)</sup> 戦略的環境アセスメント総合研究会 (2000) pp. 40-58.

<sup>32)</sup> 環境省 (2003) pp. 12-13.

### 評価の統合

環境面、社会面、経済面に関する評価を一体として比較考慮して行うことが重要である（SEAの定義の一部）

### 手続きの統合

政策・計画段階での実施（SEAの定義の一部）

公衆や専門家の関与

評価の審査（環境保全に責任を有する機関の関与の必要性）

複数案の比較による評価（ノーアクション案の評価を含む）

プロセスの公開性および透明性

上述の事項は、SEAが、適切な人材をSEAプロセスに参加させ、評価方針の妥当性やSEAプロセスの妥当性について、社会に対して説明する責任（アカウンタビリティ）を果たすために必要である。SEAは、事業アセスメントでの限界を補完する意義をもっているため、有効な案の検討の幅を広げ、累積的な影響を考慮し、複合的および広域的な影響を考慮することが重要である。

### 意思決定への統合

SEAの意義・最終目的は、環境配慮の意思決定への統合にあり、当然にSEA結果の意思決定への反映は確保されなければならない。同時に、SEAの結果とほかの政策決定要素についての検討が、計画など策定者において総合的に進められることが必要である。

## 3 - 3 - 2 技術的に求められる要件

### 弾力的な対応

SEAをどのような事項に関し、どのようなタイミングで、どのような手続きを経て行うかは、対象とする計画などの内容やその立案プロセスなどに即して、弾力的に対応することが重要である。

### 前提としての不確実性

SEAは計画などを対象とするため、環境影響の予測結果などには不確実性をともなうが、それを過大に考える必要はない。SEAでは、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、計画などに適した評価を行うことが重要である。

### 評価文書のわかりやすさ

環境面からの評価結果を記した文章には、環境面から情報を有する機関や専門家と公衆の間での情報交流のベースを提供する機能と、環境面からの評価の結果を意思決定の際に勘案する情報を提供する同意形成のための機能とがある。そのため、評価文章は、わかりやすく記載される必要がある。

### 事業アセスメントなどとの重複の回避

計画などを作成する段階と事業の実施段階とで決定する事項の内容や詳細さの程度は、基本的に異なっているが、計画などの策定段階での検討結果が、そのまま事業の実施段階でも活用できることもある。このような場合、作業の重複を避けるため、先行評価活用（ティアリング）が重要である。また、計画段階での問題点の抽出により、事業段階でのアセスメントのスクーピングによりメリハリを利かせ、事業アセスメントのコスト削減につながる効果がある。

#### 3 - 3 - 3 SEA 実施障壁の観点からの要件

欧米では、SEA の取り組み実績が多いため、SEA の質の向上に対して、何が障壁となっているかが明確にされつつある。これらの知見をより質の高い SEA にしていくために利用することは、意味のあることである。Partidario は、その国のもつ特別な政治的背景や制度的前後関係の観点から、SEA の実施に際して、国により障壁および克服すべき点はさまざまであるとしながらも、大抵の場合、そのような困難は SEA に関連する「不確定さ」や「あいまいさ」をともなう SEA ツールを伝統的な環境意思決定に応用したことに起因しているようであり、それらの問題には、「指導書やトレーニングの欠如」、「明確な説明責任の欠如」、「リソースの欠如」などが含まれていることを指摘している。また SEA の導入に際して、最も頻繁に示される障壁を表 3・3 のとおりとしている<sup>33)</sup>。このなかで、「SEA を導入するにあたっての政治的意思や公約の欠如」が挙げられており、本質的な SEA の実施には、強い政治的意思が必要であることがうかがえる。

表 3 - 3 SEA 実施における主な障壁

---

考慮すべき環境要因の選定、適切な環境影響の予測、および政策決定の統合への方法論、に関する知識や経験の欠如
制度的または組織的困難さ 政府関係機関の内外での効率的なコーディネーションの必要性
リソースの欠如（情報、専門知識、予算）
SEA の完全な実施を保証するガイドラインやメカニズムの欠如
SEA 導入に対する政治的意思または公約の不十分さ
明確な政策提言を述べることのむずかしさ、また SEA 実施時期および適用手法を定義する場合のむずかしさ
方法論の未熟さ
限定的な公衆の関与
SEA プロセスの適用における明確な説明責任の欠如
現行のプロジェクト特化型の EIA の実践は必ずしも SEA に応用可能であるわけではなく、健全な SEA への取り組みを阻害している。

---

出所：Partidario, M.R. (1996) *Strategic Environmental Impact Assessment: key issues emerging from recent practice* Environmental Impact Assessment Review, 16, pp. 31–55.

<sup>33)</sup> IAIA (2002)

### 3 - 3 - 4 高品質の SEA の実施に求められるその他の要件

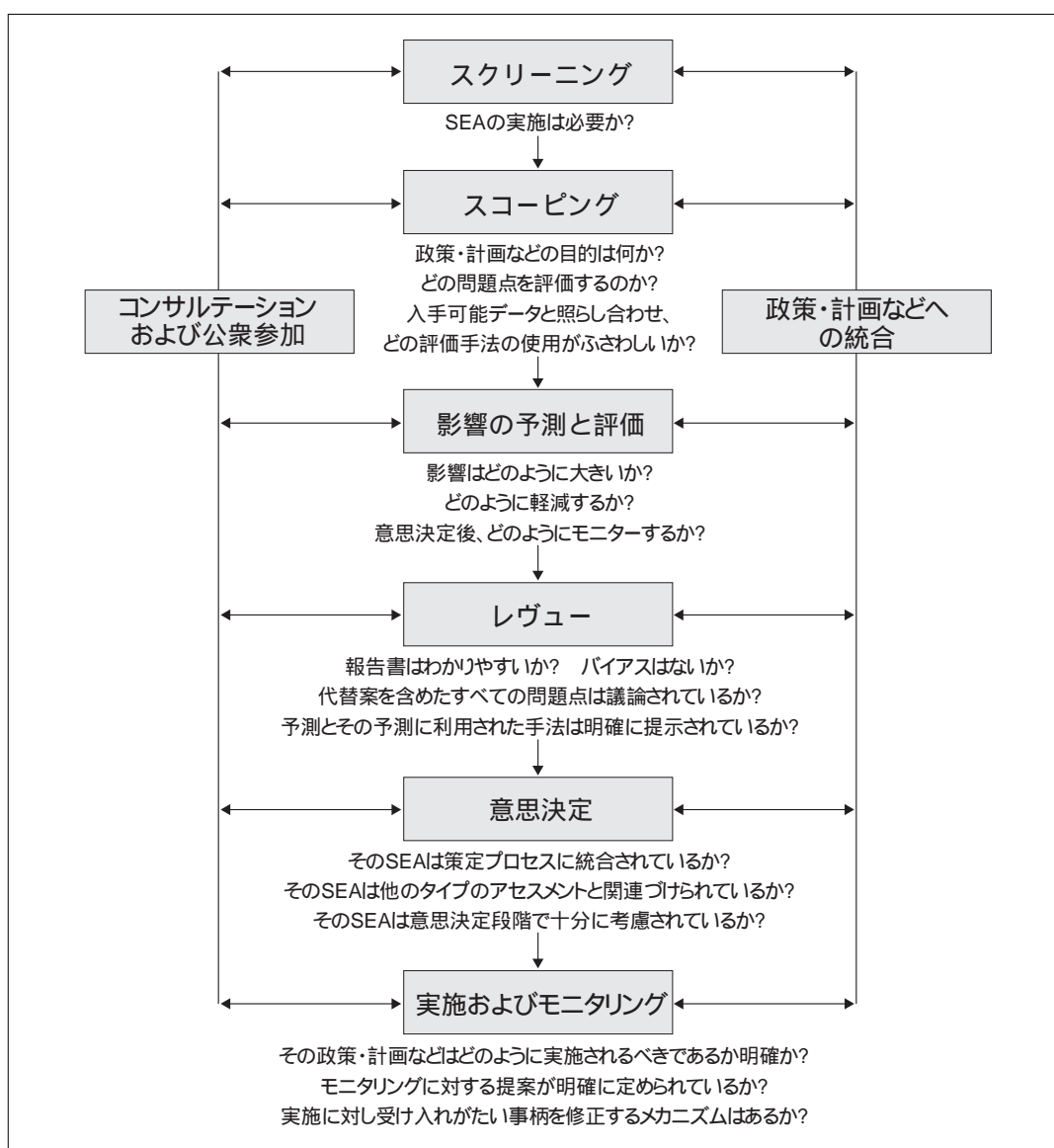
最後に、高品質の SEA を実施するために求められる要件を以下に述べる。国際影響評価学会 (IAIA) は、2002 年 SEA パフォーマンスクライテリアを発行した (表 3・4)。このツールを利用することで、SEA の実施の計画を立案することや実施後の SEA の質を評価することが可能であると考えられる。表中の各要件は、上述の要件と重複しているが、国際的な影響力のある主要学会が、包括的なパフォーマンスクライテリアを発行したことに、意義があると考えられる。また、SEA 実施プロセスの各段階において、どのような要件を満たすべきかの一例を後述の図 3・2 に示す。

表 3 - 4 IAIA による SEA パフォーマンスクライテリア

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT Performance Criteria SEA パフォーマンスクライテリア	
良品質の SEA プロセスは、計画立案者、意思決定者、および影響のある公衆に対して、戦略的決定における持続可能性に関する情報を提供し、最善の代替案の模索を容易にし、民主的な意思決定のプロセスを保証する。このことは、決定事項の信頼性を高め、プロジェクトレベルでのよりコストと時間の効率的な EA を導く。この目的のため、良品質の SEA プロセスは：	
統合されている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 持続可能な開発の実現に関連するすべての戦略的意思決定事項について、適切な環境アセスメントを確実に実行する。</li> <li>・ 生物物理学的、社会的、経済的側面の相互関係について言及する。</li> <li>・ 関連セクターおよび境界を越えた地域における政策に対して、場合によっては、プロジェクト EIA および意思決定に対して階層になっている。</li> </ul>
持続可能型である。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ より持続可能な開発のオプションと代替案の特定を促進する。*</li> </ul>
焦点が絞られている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発計画および政策決定のための、十分で、信頼できる、かつ有用な情報を提供する。</li> <li>・ 持続可能な開発の主要課題に集中する。</li> <li>・ 意思決定プロセスの特徴に合わせる。</li> <li>・ 費用や時間の面で効率的である。</li> </ul>
説明責任を果たすことができる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 戦略的決定を行う先導的機関としての責任を有する。</li> <li>・ プロフェッショナリズム、厳密な公正さ、公平性、バランス感覚をもって実行される。</li> <li>・ 独立した審査と検証を受ける。</li> <li>・ 意思決定において持続可能性の問題がどのように考慮されているか記録し、正当化する。</li> </ul>
参加型である。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 意思決定プロセスのすべてにわたって、利害関係や影響を受ける一般市民および政府機関に情報を提供する。</li> <li>・ 文章作成や政策決定において、提供された情報と問題点について明確に述べる。</li> <li>・ 明確で、容易に理解できる情報となっており、またすべての関連する情報に対して十分にアクセスできることを保証する。</li> </ul>
反復的である。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 十分早い段階で意思決定プロセスや将来の計画に影響を与えることができるように、評価結果を入手可能にする。</li> <li>・ 決定事項を修正すべきかどうか判断するために、また、将来の決定に対する根拠を提供するために、戦略的決定事項を実施することによる実際の影響について十分な情報を提供する。</li> </ul>
* 持続可能性とは、1992 年のリオ・サミットで定められたように、全体的な持続可能な開発の戦略に貫するものをいい、国の特定な政策や価値観のなかで定義される。	

出所：筆者作成。

図 3 - 2 SEA の各段階において求められる要件



出所 : Wood, C.M. (2003) *Environmental Impact Assessment: a Comparative Review 2nd edition*, Longman, Harlow, p. 332.

このように、SEA に求められる要件は、制度的なものから、具体的な技術レベルのもの、さらに、SEA の実施に関係する人材のみならず、SEA 導入に向けての政治的意思が大きな要件でもあることが確認された。今後は、これらの要件に使用された語句をより具体的な実施可能なものに作り変えていく必要があると考えられる。



### 3 - 4 SEA における予測・評価方法

#### 3 - 4 - 1 予測・評価方法の概要

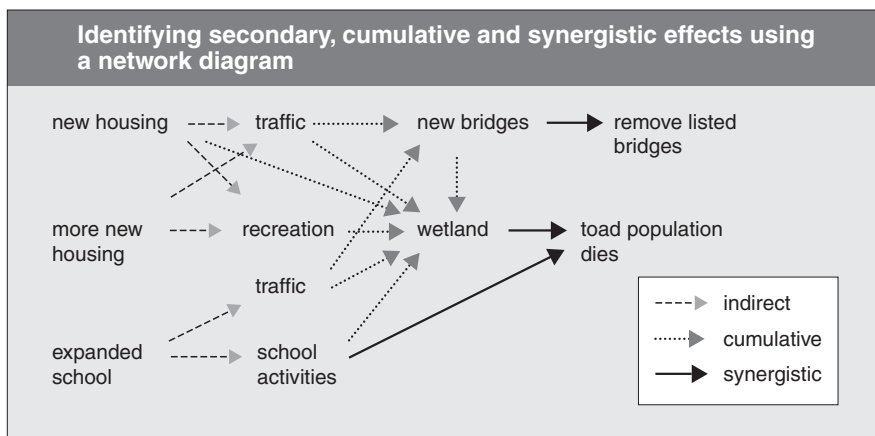
SEA は影響の予測・評価手法について、事業 EIA と比べ、発展途上にあるといえる。SEA における予測・評価に使用される手法は、検討している計画などに対する代替案に対して適切に評価できる必要があるため、計画などの種類により、使用される手法に広がりがある。この項では、SEA における予測・評価方法の一般的に用いられる手法について概説する。この項では、Sadler ら<sup>34)</sup>の報告書の内容を参考し、簡潔にまとめた。

SEA における予測・評価を行うにあたり、まず、影響を確認する作業が必要であり、その確認作業は、文献検索、専門家による判断、などによって行われる。影響の確認後、影響の予測・評価を行うことになる。SEA における影響分析のための方法例を以下に概説する。

#### 影響確認方法の拡大利用

SEA の大半には、比較的簡単な方法で十分である。例として、文献検索、事例比較、専門家による判断、シナリオ作成、およびモデルマッピング(ネットワーク・ダイヤグラム)が挙げられる。モデルマッピングは、つながりを定量的に示すための原因と結果のネットワークの識別を行うもので、SEA には有効と考えられており、十分環境上の指標を定量化することが可能であることが実証されている。モデルマッピング(ネットワーク・ダイヤグラム)の例<sup>35)</sup>を図 3・3 に示す。

図 3 - 3 モデルマッピング(ネットワークダイヤグラム)の例



出所：Office of the Deputy Prime Minister (2003) *The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities*, ODPM, London.

<sup>34)</sup> Sadler and Verheem (1996)

<sup>35)</sup> Office of the Deputy Prime Minister (2003)

### マトリックスの利用

行為リストと環境影響変数リストの相互関係をみるためには、両者の関連表が利用できる。大半のSEAは、何らかの形式でマトリックスを使う。異なる政策部門間の目的の対立を確認することにより、一致性を検証するためにマトリックスを利用することなどができる。

### コンピューターモデリング

一部の国では、コンピューターモデルを使い環境指標への戦略の選択肢の影響を算定している。たとえば、カナダと米国では生息地供給分析に応用され、英国では、全国的なエネルギー利用、車両走行距離、および公共交通機関の利用に関する租税政策の影響のシミュレーションに応用されている。

### 地理情報システム（Geographic Information Systems : GIS）

GISは土地利用計画、路線選定調査、および同一地域における一連の事業の累積的影響を評価するために有効である。GISでは、環境影響を受けやすい地域を避ける方法として、環境上重要な地域や影響を受けやすい地域を地図情報として示すことが可能で、これらの地域の環境情報をデータベースとして蓄積することも重要である。これらの情報が地図情報として提供されることにより、計画などの策定者が環境上脆弱な地域をあらかじめその立案段階で避けることが容易になるとともに、計画などの策定者にとっても負担の軽減になる。最近、急速に普及しているGIS（地理情報システム）はコミュニケーションを図るうえでも有効である。

### 費用有効度分析

環境上または財政上の最低限の費用で、目的ないし目標を達成する選択肢を選ぶために使用される。大気質基準や水質基準、排出基準のもとでの資源配分など、既存の環境上の目標や目的によって行為が明らかに制約されている場合に、有効なテクニックである。

### 費用便益分析（Cost - Benefit Analysis : CBA）

できるだけ多くの影響を統一された数値で表すテクニック。便益 - 費用の比率は、審査される選択肢を選択するベースとなる。

### 多基準分析（Multi Criteria Analysis : MCA）

MCAは通常のCBAのように単一の数値を使ってすべての影響の重要性を表すのではなく、一連の主要な評価項目に対し評価点を算定する高度なCBAである。数学的な演算により、個別の評価点に重みづけして総合化し、選択肢を順位づける。CBAに比したMCAの利点は、環境費用が貨幣的に評価できない場合も含み、環境費用と経済費用の両者を結合して分析できる点である。MCAは必ずしも一つの明確な解につながるとは限らず、通常、意思決定者にはいくらかの裁量の余地が残される。具体的な形のMCAは、「目標達成マトリックス」であり、さまざまな具体化された環境上の目標にある行為がどのように貢献するかを見極めるのに役立つ。



## 集約方法

「一連の指標グループ」を一つの複合指標にまとめるために使われる。ここでのねらいは、すべての環境に関する情報を扱いやすくすることである。このプロセスでは、結果は互いに比較され、トレードオフ関係に基づく選択がされる。原則として、政治的な決定であり、そのため SEA の集約方法は注意して利用する必要がある。手法の例は以下のとおりである。

指数法：評価値への換算と重みづけ計算による集計。

貨幣的手法：すべての影響を金額に置き換える。環境アセスメントの利用のためには十分には開発されていない。

排出源法：影響ベースの総計。たとえば、CO<sub>2</sub> 排出への貢献によるエネルギー源、酸性化への貢献による大気汚染源。

## ライフサイクル分析 (Life Cycle Assessment : LCA)

天然資源利用から、商品の生産、廃棄物処理に至る商品やサービスの全ライフサイクルを考慮する標準化された手法。標準化された手法では、次の 10 の環境保全上の課題について「評価点」を出す：人への毒性、水中の生態系への毒性、土壌への毒性、地球温暖化、オゾン生成、酸性化、富栄養化、悪臭、空間利用および天然資源の利用。評価点は、該当分野の環境保全上の課題の現状により重みづけされる。LCA は、特に廃棄物管理計画に関しての有効性が認められている。

### 3 - 4 - 2 累積的影響の分析方法

累積的影響の評価は、EIA と比較しての SEA の特徴の一つであるため、累積的影響の評価方法

表 3 - 5 累積的影響の分析手法の概要

カテゴリー	主な特徴	分析方式	代表的な方法
空間分析	空間の経時変化の地図化	連続的地理分析	GIS (地理情報システム)
ネットワーク分析	システムの主要構造と相互作用の確認	流れ図；ネットワーク分析	ループ分析、ソレンソンネットワーク
生物地理学的分析	ランドスケープ単位の構造および機能の分析	地域パターン分析	ランドスケープ分析
相互作用行列	より順位の高い効果の特定のための付加的および相互作用的效果の加算	行列の乗法および集合の技術	アルゴリズム多重行列
生態学的モデリング	環境システムまたはシステム構造要素の行動のモデル化	数学的シミュレーションモデリング	森林伐採の仮説モデル
専門家の意見	専門知識を使った問題解決	グループプロセス技術 (例：デルファイ法)	因果関係図

出所：Smit, B. and Spaling, H. (1995) *Methods for Cumulative Environmental Assessment* Environmental Impact Review, pp. 81-106.

をこの項で概説する。一般的に累積的影響の評価には、GIS が代表的な方法であることは間違いない。しかしながら、表 3・5<sup>36)</sup> で示したように、累積的影響を予測・評価する方法は、限定的なものではなく、累積的影響の対象によって、いくつかの選択肢があることがうかがえる。また、分析内容について、定性的なものから定量的なものまでさまざまである。たとえば、定性的な予測・評価方法としては、表 3・6 に示すとおり、簡単な表を用いることも可能である。表 3・6 は、英国政府が計画策定者向けの SEA のガイダンスのなかで引用されていたものであり、評価の対象および目的によって予測・評価方法を柔軟に対応すべきという方針を裏付けている。

表 3 - 6 表を利用した累積的影響の分析の例

Identifying cumulative effects using a table				
Preferred alternatives or draft plan policies	Effects on SEA/sustainability appraisal objectives:			
	maintain biodiversity	protect human health	reduce need to travel	etc...
Alternative or policy 1.	-	-	+	
Alternative or policy 2.	0	0	++	
Alternative or policy 3.	+	+	0	
Alternative or policy 4.	-	-	-	
Cumulative effects of 1 + 2 + 3 + 4	-	--	+	

出所：Office of the Deputy Prime Minister (2003) *The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities*, ODP, London.

この項をまとめると、SEA で用いられる予測・評価方法は、EIA の場合と比較して、定性的なものを多く含んでいる。また、それぞれの方法は、多くの汎用性をもっていることがわかる。これは、SEA が対象や目的によって、予測・評価を柔軟に対応する SEA の一つの特徴でもある。しかしながら、現時点では、これらの予測・評価方法には、試行錯誤の段階のものも多く、今後、事例を増やし、ニーズにより適切に対応できるものに改善していく必要がある。

<sup>36)</sup> Smit and Spaling (1995) pp. 81–106.

### < 第3章 参考文献 >

環境省 (2003) 『効果的な SEA と事例分析』、 p.8.

原科幸彦 (2000) 『改訂版環境アセスメント』、放送大学教育振興会、 pp.248-251.

戦略的環境アセスメント総合研究会 (2000) 『戦略的環境アセスメント総合研究会報告書』、 pp.40-58.

IAIA, International Association of Impact Assessment (2002) *Strategic Environmental Assessment: Performance Criteria*, Special Publication Series No.1.

Office of the Deputy Prime Minister (2003) *The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities*, ODPM, London

Partidario, M. R. (1996) “Strategic Environmental Impact Assessment: key issues emerging from recent practice” *Environmental Impact Assessment Review*, 16, pp.31-55.

Sadler, B. and Verheem, R. (1996) *Strategic Environmental Assessment : Status, Challenges and Future Direction*, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Hague, The EIA-Commission of the Netherlands.

Smit, B. and Spaling, H. (1995) “Methods for Cumulative Environmental Assessment”, *Environmental Assessment Impact Review* 15, pp.81-106.

Wood, C.M. (2003) *Environmental Impact Assessment: a Comparative Review 2<sup>nd</sup> edition*, Longman, Harlow, p.336.

## 4. 各国 SEA の導入

### 4 - 1 欧米における SEA

#### 4 - 1 - 1 序論

一般的に、欧米諸国においては、10年以上前から SEA に取り組んでいる国が多く、それらの国における個々の SEA 制度を考察することは、SEA の導入や改良を検討するうえで有益である。特に、EU 加盟国により 2001 年に承認された「一定の計画およびプログラムの環境に及ぼす影響の評価に関する欧州議会および欧州理事会の指令」(EC 指令) は国際的に影響を与える制度である。本節では、欧米諸国の SEA の取り組みに積極的な国のうち米国、オランダ、および英国の取り組みについての考察、EU 諸国で導入が義務化されている EC 指令について概説、EC 指令を想定した英国における SEA の対応、および EC 指令に対応する英国における一つのケースを考察する。

#### 4 - 1 - 2 欧米における SEA 制度化の概要

前章で示したとおり、SEA は米国の国家環境政策法 (NEPA) の制定に始まったが、その後、欧州および英連邦諸国で SEA の制度化に向けての取り組みが始まった。表 4 - 1 に欧米における SEA 制度化の推移を示す。

表 4 - 1 欧米における SEA 制度化の推移

年	事柄
1969	「国家環境政策法」制定 (米国)
1987	「環境影響評価法」制定 (オランダ)
1990	「政策および計画案の環境評価手続きに関する指令」発布 (カナダ)
1991	「政策評価と環境」発行 (英国)
1993	「自然保護法」改正 (フランス)
1994	「持続可能な発展に向けた環境計画に関する命令」(ベルギー) 「環境影響評価法」改正 (オランダ) 「開発計画に関する環境評価に関するガイド」発行 (英国)
1995	「E テスト」閣議決定 (オランダ)
1996	「一定の計画およびプログラムの環境に及ぼす影響の評価に関する欧州議会および欧州理事会の指令」提案 (EU)
1999	「環境保護および生物多様性保存法」(オーストラリア) 「広域計画のガイドの持続可能性評価に関するグッドプラクティスガイド」発行 (英国)
2001	「一定の計画およびプログラムの環境に及ぼす影響の評価に関する欧州議会および欧州理事会の指令」の導入決定 (EU)
2004	「一定の計画およびプログラムの環境に及ぼす影響の評価に関する欧州議会および欧州理事会の指令」の導入 (EU)

出所：戦略的環境アセスメント総合研究会報告書 (2000) を加筆修正。

## (1) 米国

1969年制定の国家環境政策法（NEPA）は、人間環境の質に著しく悪影響を与える主要な国家的活動に対してEIAを要求している。その「主要な国家的活動」という語句は、環境諮問委員会（CEQ）規則によって定義され、その規則には、プロジェクト、プログラム、規則、プラン、政策、手順および政府機関からの法案を含んで規定している。そのため、SEAの手続きはEIAの手続きと同等である。政策、プラン、およびプログラムに対する環境影響評価書（EIS）は、プログラマティックEISと呼ばれる。1972年にCEQは、累積的影響が評価されることを保証するための多くの活動をともなう政府プログラムに対してプログラマティックEISは準備されるべきであると指示した。このため、EISは、自然と広いものになり、基本的な政策の問題を取り扱うようになった。これは、プログラムの範囲内で行われる個々の活動に対するEISとの重複を避けるためである。このことをティアリング（tiering）と称する。プログラマティックEISは、地理的または属的にグループ化された幅の広い政府活動に対して要求されることがある。たとえば、地理的ティアリングは、森林計画EISの準備であり、その後で流域プログラムEISが続き、その後に、個々の樹木伐採または道路に関するEISが続く。プログラマティックEISの発行は、1979年から1987年の間で、年間35件程度で推移しているが、1990年代に入ると、その発行件数は、年間1～8件に減少している<sup>37)</sup>。その理由は多くの時間と費用が掛かるためといわれている。プログラマティックEISの件数の多いカテゴリーは、資源管理、衛生管理、洪水制御などである。また、プログラマティックEISの質は向上してきており、公衆参加も盛んに行われている。このように、近年のプログラマティックEISの発行は減少しているものの、総計すると、プランレベルでは、かなりのSEAの経験を有している。

## (2) オランダ

SEAの経験は1980年代に遡る。結論として、EIAのシステムがSEAの内容を包含している。環境影響評価法は1994年に改正され、その改正EIA法の第3章において、EIAの対象となるセクターのプランおよびプログラムを規定している。対象となるセクターは、電気供給、工業用水および水道水の供給、ランドスケープ、自然の保全、および野外レクリエーションに対する構造計画、州域廃棄物管理提案、鉱物抽出計画、およびある種の土地利用計画であり、国家政策には適用されない。環境影響評価委員会（EIAC）がこのSEAについてもEIA同様の役割を演じており、2000年までに40件以上のプランおよびプログラムに対してSEAの実績を有し、SEAでの結論が多くのプランおよびプログラムに反映されるなど、一定の成果を果たしてきた<sup>37)</sup>。その後、任意ベースで廃棄物管理における国家プログラムにも適用されてきた。しかしながら、この形式のSEAは、法案に対するアセスメントには適さないと考えられ始め、その理由で、1994年にタイプの異なるSEAとしてEテスト（環境テスト）を別途導入した。Eテストには、公衆参加の制度がなく、簡略化された4つの設問に回答する形式になっており、小さな省間共同の支援センターが

<sup>37)</sup> Wood (2003) p. 340.

<sup>38)</sup> *Ibid.* p. 343.



設立され、法案に対して、E テストの適用の有無をふるいにかけている。1998 年までに、E テストは 80 件以上の法案が対象とされた<sup>39)</sup>。

### (3) 英国

2004 年 7 月 20 日付で、EC 指令 (2001 / 42 / EC) を受け国内 SEA 法として、“Environmental Assessment of Plans and Programs Regulations 2004”が施行された。それまでの英国では、政策・プラン・プログラム (PPPs) に対する SEA の強制的な制度を有してはいなかったが、1990 年ごろより政府の政策における環境影響を考慮する体系化された手法の必要性が叫ばれており、いろいろな手法が試みられた。表 4・2 にその政府の SEA に関する正式手引書の発行の推移を示す。1991 年に「Policy Appraisal and the Environment」<sup>40)</sup> と呼ばれる公式ガイドが発行され、政策の評価における環境的要因を組み入れる方法を明示した。このガイドは中央政府と地方政府を対象にしているが、しばしば無視されたために、1998 年に「あらゆる政府機関の活動の中心からの維持可能な発展」をモチーフにしたガイドが更新された<sup>41)</sup>。一方、1992 年に政策策定ガイダンスノート 12 (PPG12) が発行され<sup>42)</sup>、地方における計画策定者 (LPA) が土地利用計画の立案において環境影響について評価を行うことを奨励した。1993 年には、開発計画の環境評価に対するグッドプラクティスガイドが発行され、政策影響分析を行うことが環境評価の基本であることを示唆した。このような背景で、1999 年に「都市と農村の計画 (開発計画) の法律 1999」が施行され、つ

表 4 - 2 英国における SEA 的取り組みに関する正式手引書の発行の経緯

年	発行物	発行機関
1991	Policy Appraisal and the Environment	DoE
1992	Planning Policy Guidance (PPG) notes 12	DoE
1993	Environmental Appraisal of Development Plans – A Good Practice Guide	DoE
1994	Environmental Appraisal in Government Departments	DoE
1998	Policy Appraisal and the Environment: Policy Guidance	DETR
	Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice	DETR
1999	Planning Policy Guidance (PPG) notes 12: Development plans (PPG12)	DETR
2003	The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities	ODPM
2004	Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Frameworks (Consultation Paper)	ODPM

備考： DoE = Department of the Environment

DETR = Department of the Environment, Transport and the Regions

ODPM = Office of the Deputy Prime Minister

出所：筆者作成

<sup>39)</sup> *Ibid.* p. 39.

<sup>40)</sup> DoE (1991)

<sup>41)</sup> DETR (1998)

<sup>42)</sup> DETR (1999)

いに、LPA による土地利用計画の立案の際における環境・経済・社会面に関する配慮の実行が義務化された。近年、多くの LPA がサステイナブル評価（環境・経済・社会面に関する配慮）に移行し、その実践はそれ以前と比べ格段に広まってきている。こうしたなかで、SEA はかなりの有益性をもつ中心的活動になりつつある。

以上のように米国、オランダ、および英国における SEA への取り組みの概要を考察したが、各国における SEA 制度の要点を表 4・3 に示す。

表 4 - 3 米国、オランダ、英国における SEA の制度の概要

項目	主要国					
	米国	オランダ		英国	EU 加盟国	
制定名	国家環境政策法	環境影響評価法	E テスト	政策立案ガイダンス ノート No.12	EC 指令	
制定年	1969	1987 (1994 年改正)	1995	1992	2004	
事業アセスと同一の法制度によるもの	✓	✓		-	-	
事業アセスとは別の法制度によるもの	-	-	✓	-	✓	
ガイドラインなどによるもの（強制力なし）	-	-	-	✓	-	
SEA に関する EU 指令の導入予定	-	✓		✓		
対象	政策	✓	-	✓	-	
	計画	✓	✓	-	✓	
	プログラム	✓	✓	-	✓	
概要	連邦政府機関に対して、主要な連邦政府の行為の決定に際し、環境影響に関する詳細な報告書の作成の義務づけ。	EU の環境影響評価指令（1985）を受けて制度化。計画なども一部対象となっている。	環境へ著しい影響のある法案に対する説明の義務づけ。	地方公共団体が策定する開発計画の策定に際して環境配慮を行う。	一定の計画・プログラムに対して、環境への配慮を統合することを義務化。	
手続き	公衆関与	義務化	義務化	なし	奨励	義務化
	専門家の関与	義務化	義務化	規定なし	奨励	義務化
	意思決定プロセスへの統合	義務化	義務化	規定なし	規定なし	義務化
評価	合理的な代替案の環境影響を比較可能な形で提示することが義務づけられている。	ノーアクションの代替案を入れることになっている。	関係省庁の作業グループが作成した質問項目に回答を法案の説明文書として作成。	地球温暖化と自然保護等 15 項目を対象に地域開発計画との関連性の説明。	環境報告書に環境への著しい影響の明記および合理的な代替案の説明と評価が義務づけ。	
SEA の実績	300 件以上	40 件以上の実績	80 件以上 (法案の約 5%に相当)	数百件以上	約 20 件のケーススタディの実績	
備考	政策も対象となっているが、実際にはプログラムレベルの実施が圧倒的に多い。	政策に対する SEA は別途「環境テスト」が導入されている。	他の観点からの評価システムが別途設けられている。	1991 年の計画および補償法により、すべての地方公共団体が開発計画の作成を義務づけられている。	EU 加盟国は 2004 年 7 月までに規定を整備することが必要。	

出所：戦略的環境アセスメント総合研究会報告書（2000）を加筆修正。

#### (4) 英国における EC 指令受入れのための準備作業

今後、世界的に影響を及ぼすと予測される EC 指令に関して、導入国が導入する前にどのような調査を行ったかを考察することは意義のあることと考えられるので、以下にその代表的な調査を示す。

##### SEA 制度導入に対する SEA の費用の概算

「一定の計画およびプログラムの環境に及ぼす影響の評価に関する欧州議会および欧州理事会の

指令 2001 / 42 / EC」に関し、EU 加盟国は、その指令を 2004 年 7 月までに自国において法律化する義務を有している。英国では、自国の新法律として、2004 年 7 月 20 日付で施行に至っている。同国では、1999 年 2 月に発行された EU の SEA 指令提案に対して交渉を求めるために、この指令の導入による費用と便益に関する事前調査として 1999 年に「規則に関する影響評価 (Regulatory Impact Assessment)」を実施して<sup>43)</sup>、SEA の施行に掛かる費用は、年間 1000 万ポンドから 3000 万ポンドと推定された。

EU 指令の導入は、地域レベルから州および中央政府レベルの計画策定に至るまでの広範囲の計画およびプログラムに影響を与えると考えられ、このうち、地域レベルの当該部局がかかわる開発計画の件数は約 800 件と推定され、これらの開発計画は 5 年に 1 回、更新される。これらの開発計画に対する典型的な工数は、50 から 60 人/日と見積られ、1 件あたりの費用は、1 万ポンドから 2 万 5000 ポンドまでと設定され、総計の費用は、年間 200 万ポンドから 400 万ポンドと見積られている。

中央政府における計画およびプログラムに関しては、SEA1 件あたりの費用は、1 万ポンドから 10 万ポンドまでと幅広く設定されている。一方、公衆関与の手続きに関しても、典型的な手法を用いた場合、2 万ポンドから 5 万ポンドまでの範囲で、また、革新的な手法を用いれば、10 万ポンドまで掛かると見積られている。年間約 100 件の SEA が施行されると見積られているため、これらを含めた中央政府における計画およびプログラムに対する SEA にかかわる費用の総計は、年間 300 万ポンドから 2000 万ポンドと見積られている。なお、これらの報告書には、SEA にかかわる人件費などの直接的経費は見積られていたが、SEA の導入に向けての準備にかかわる費用は算出されていなかった。

さらに、2004 年 7 月に、「規則に関する詳細影響評価 (Full Regulatory Impact Assessment)」が、副総理室 (Office of the Deputy Prime Minister : ODPM) より発行され<sup>44)</sup>、SEA に掛かる費用と便益に対して、最終的な修正がなされている。主な修正箇所としては、公衆関与に掛かる費用がより詳細に考慮されたこと、および、市町村レベルと広域レベルの計画に対するサステナビリティ評価の施行が「計画および強制購入法 2004」により法制化され、経済性および社会性の影響も同様な重みで評価をすることが義務化されたため、掛かる費用の見積りに関して、上方修正されている。

地域レベルでの開発計画の SEA の費用は、1 件あたり、1 万ポンドから 5 万ポンドまでと幅広く再設定され、また、広域地域戦略、または、水資源のようなセクター計画では、特に初回の SEA において多くの新しい情報収集を行わなければならない場合、1 件あたり、5 万ポンドから 20 万ポンドと見積られている。

最終的に、意味をなす具体的な数値を算出するのはむずかしいとしながらも、英国全体で、SEA の施行の遵守に対して、年間 2500 万ポンドから 4000 万ポンドの費用が必要と結論をしている。

---

<sup>43)</sup> ODPM (1999)

<sup>44)</sup> ODPM (2004)



表 4 - 4 EC 指令と環境評価ガイダンス ( PPG12, 1999 ) の内容の比較検討例

EU SEA 指令の要求事項と Env.Appraisal に関する政策立案ガイダンスおよびアドバイスにおける要求事項との比較	
EU SEA 指令の要求事項	Env.Appraisal に関するガイダンス ( PPG12,1999 ) およびアドバイス ( Good Practice Guide ( GPG ), 1993 )
アセスメントレポート	
SEA 指令はアセスメント担当部局に対し、環境アセスメントレポートの作成を義務づけている。環境アセスメントレポートのコピーは環境部局、関係部局、および関係のある公衆に対して、入手可能な状態にしておかねばならない。環境アセスメントレポートは平易な文章で書かれた概要書も含まれる。	評価書以外の書類を発行する義務はない。実際、多くの担当部局は、Env./SustainableAppraisal レポートのみを発行している。
アセスメントのスクーピング	
以下の項目を含んでいる。生物多様性、人口、人体への影響、動物、植物、土壌、水、大気、気候変動要因、物的資産、文化遺産、景観およびこれらの相互作用。	PPG12 は担当部局に経済的および社会的項目を含むように促している。
スクーピング段階	
担当部局は、環境部局または関係部局に対して、環境アセスメントレポートに含めなければならない情報の詳細のレベルと範囲について、助言を求めなければならない。	評価プロセスの初期段階で取り扱う問題の範囲を再確認し、重要項目を把握するためにスクーピングスタディを行うことは重要である。
ベースライン分析	
提供されるべき情報として、環境の現在の状況における影響を受けると考えられる項目と計画が実施されない場合の予想される変化を含めなければならない。	評価プロセスを開始するためには、担当部局はその計画がカバーすべきエリアにおける環境の特性を把握する必要がある。
代替案	
目的と考慮した理にかなった代替案およびその計画・プログラムの及ぶ地理的範囲は、把握され、描写され、評価される。	GPG は Env.Appraisal を代替案の評価に備えるプロセスとして定義している。開発に対して代替となる政策、提案、および場所は可能な限り評価すべきである。
緩和措置	
計画およびプログラムを実施により、環境に対して、負の影響を大きく及ぼす効果をできるだけ、防止、軽減するために、手法は考察されなければいけない。	政策または提案がその負の環境影響にもかかわらず採択される場合、いくつかの埋め合わせの政策を作り出す機会を考慮すべきである。
モニタリング	
計画またはプログラムの実施における重要な環境への影響をモニタリングする。	計画は、その計画の効力のある期間モニターされることができるよう環境指標およびその他の指標を組み込むべきである。
コンサルテーション	
環境アセスメントレポートに包含すべき情報の詳細のレベルと範囲を決定する際に、環境部局の助言をもらう。環境部局および公衆から、ドラフト計画またはプログラムと同封される環境アセスメントレポートに対して、意見をもらわなければならない。	評価プロセスにおいて、他の機関を巻き込むことは評価プロセス全体が正しく行われことを促進させることができる。
コンサルテーションの結果	
環境アセスメントレポートおよびコンサルテーションの結果は思決定に反映されなければならない。	計画の評価は、公衆へのコンサルテーションをとまなうべきである。そしてそのコンサルテーションの反応を計画策定における次の段階へ使用されるべきである。
品質保証	
環境アセスメントレポートは SEA 指令の要求に合致した十分標準的であるべきである。	

出所 : Levett-Therivel Consultants ( 2002 ) Report to the South West Regional Assembly: Implementing the SEA Directive: Analysis of existing practice.

一方、この SEA 指令導入によってもたらされる便益は、定性的な理由で説明されており、主な理由は以下のとおりであった。

計画およびプログラムの環境影響評価の質が向上され、より均一化される。

計画策定の意思決定に関して、より進歩した形で、また、より早く、情報共有される。

環境への負の影響の回避およびより適切な代替案の提案がなされる。

プロジェクト EIA において、SEA で収集された情報が利用される。

公害の修復などに掛かる歳出が軽減される。

結論として、費用と便益のバランスは、ほどよくとれていると宣言されている。

#### SEA 制度導入に向けてのガイダンス

前述の表 4・2 で 2003 年に計画策定者向けの SEA のガイダンスが発行されている。そのなかで、導入される SEA の内容を説明するほかに、ガイダンスとして慣行的に行ってきた手法との類似点と相違点を説明している。SEA の導入で影響を受ける各カウンティにおいても、独自に事前調査を行っている<sup>45)</sup>。

#### (5) 英国における SEA の事例<sup>46)</sup>

EC 指令の 2004 年 7 月からの国内での施行にともない、英国各地で、EC 指令の内容に従い、SEA が行われている。以下に EC 指令に基づいて行われた事例を示す。

#### 題名

サリーカウンティ 廃棄物地域計画における戦略的環境アセスメント (Surrey County Local Waste Plan) SEA

#### 実施時期

SEA 開始：2003 年 11 月

スコーピング (フェーズ 1)：2003 年 12 月から 2004 年 3 月

コンサルテーション：2004 年 4 月

SEA (フェーズ 2)：2004 年 5 月から 2004 年 9 月

#### SEA の目的

SEA の目的はサリーカウンティカウンシルによって作成される新廃棄物プランにおいて起こりうる環境影響を評価することであり、その新プランの目的は、廃棄物処理施設の整備に対する必要性やその施設を整備する場合の問題点を把握し、具体的な廃棄物処理施設のサイト選定およ

<sup>45)</sup> Levett-Therivel Consultants (2002)

<sup>46)</sup> Surrey County Council (2004)

び施設の仕様の決定に向けての具体的な方向性を指し示すことである。具体的に、2020年までの廃棄物の管理目標値がSEAによって導かれ、それを達成するために配慮すべき具体的なポリシーが評価され、SEAによって、具体的な修正案が導かれた。

#### 目標設定と評価指標

関連する36の政策（EUレベル；1、国家レベル；20、広域地域レベル；7、カウンティレベル；8）が吟味され、廃棄物計画が適合すべき環境目標が把握された。これらの環境目標は11のカテゴリーにグループ化された（大気、水質、廃棄物、景観、土壌および土地、生物多様性、物流、文化遺産、アメニティー、健康、物的資産）。評価指標はこれらの環境目標から作られた。

#### 主な環境問題

上述の12カテゴリーに対しての現状のデータがGIS手法などにより可能な限り収集・整理され、主な環境問題がカテゴリーごとにまとめられた。たとえば、大気に関しては、ある特定の汚染物質がカウンティの大部分で環境基準を超えている。また、廃棄物に関しては、多くの廃棄物は建設または解体から発生し、わずか13%が一般家庭からのものである状況のなか、5分の4は埋立てによって処分されているなどの問題点がまとめられた。この分析は、評価指標の設定に役立てられた。

#### 影響と代替案の評価

代替案は、以下の優先順位で検討された。

#### ニーズまたは需要

廃棄物処理施設の必要度を、各政策で具体化されている廃棄物の最小化を鑑みて減らす。

#### モードまたはプロセス

さまざまな廃棄物管理方法の組み合わせおよび適用技術が、異なる廃棄物管理技術を使用するための広範囲なオプションを調べる手法である「最適な実行可能な環境的オプション（The Best Practicable Environmental Option：BPEO）」という手法によって評価された。この多くのオプションを検討するにあたり、LCA（ライフサイクルアセスメント）の手法が使用された。

#### 立地場所

立地選定プロセスは、1995年より始まっており、現在も進行中である。立地選定プロセスは、SEAと並行して行われており、廃棄物処理に関して利用可能な14カ所の候補地が現在までに選定されている。立地選定プロセスに使用された手法に対する本SEAの評価は肯定的であった。

#### 施行時期

これらの問題は、計画案の各ポリシーに付随する問題である。

結果として、一般廃棄物、産業廃棄物（建設廃材を含まない）建設系廃棄物に対してそれぞれ 8 つ、5 つ、3 つの代替案が作成された。産業廃棄物の例を表 4・5 に示す。

表 4 - 5 産業廃棄物のオプションの例  
Summary Table of C&I Waste Options

	Year	Option 1	Option 2	Option 3a	Option 3b	Option 4
Recycling & Composting%	2010	32	40	50	50	50
	2015	32	43	55	55	55
	2020	32	43	60	60	60
Energy from Waste	2010	11	16	23		24
	2015	11	15	21		23
	2020	11	15	21		22
Mechanical Biological Treatment %	2010				23	
	2015				21	
	2020				21	
Landfill %	2010	57	42	27	27	26
	2015	57	42	24	24	22
	2020	57	42	19	19	18
No of facilities		2	2	2	2	2

出所：Surrey Country Council (2004)、p.25

ここで、オプション 1 は、ノーアクションシナリオを示しており、リサイクルとコンポスト化は現状の 32 % に維持し、エネルギーの回収が 11 % で、残りの 57 % を埋立て処理としている。オプション 2 は、Waste Strategy 2000 により描かれた目標値を示している。オプション 3a および 3b はともに、The Regional Waste Management Strategy 2003 で示された目標値を示している。ただし 3b は機械生物学的処理が回収技術として採用されている。最後に、オプション 4 は、埋立て処分からの脱皮に関し、国家や広域地域よりも高い目標値を設定しているシナリオを示している。

#### 方法論

評価軸に対する重みづけがサリーカウンティークウンシルのメンバーや SEA 運営委員会によるコンサルテーションワークショップを通じて導きだされた。重みづけの例を表 4・6 に示す。

表 4 - 6 評価軸に対する重みづけの例  
Weight Set Derived from Consultation Workshop

Criterion	Weight
Depletion of resources	0.108
Air Acidification	0.052
Greenhouse gas emissions	0.116
Emissions which are injurious to public health	0.100
Landtake	0.044
Extent of water pollution	0.052
Total road kilometers	0.141
Extent of opportunities for public involvement	0.052
Financial cost	0.080
Reliability of delivery	0.129
Waste hierarchy	0.124

出所：Surrey Country Council (2004)、p.26

次に重みづけが加味されたパフォーマンスを合計し、総合的にランキングされ、一つのオプションが選ばれた。表 4・7 に総合評価の結果を示す。

表 4 - 7 総合評価の結果  
*Weighted Valued Performance for C&I Options*

	Option 1	Option 2	Option3a	Option 3b	Optioh 4
Weighted scores	0.53	0.566	0.569	0.54	0.48
Rank	4	2	1	3	5

出所：Surrey Country Council (2004)、p.27

このプロセスを通じて、2020 年までの廃棄物管理に対する大まかな方向性が導かれた。

#### 影響のまとめと提案

選定された管理目標値と並行して、計画案の各ポリシーが各カテゴリーに対してどのような影響を与えるのかが評価された。その評価例を表 4・8 に示す。これらの評価を通じて、大気、水質、などの 12 のカテゴリーごとに、影響と改善案が示された。

#### 履行

計画案は 18 のポリシーからなっているが、そのうち 8 つのポリシーに対して具体的な改善案が示された。それぞれについて、具体的にポリシーの文言まで示された。

#### まとめ

この事例の特徴として、目標設定と評価指標の作成方法が論理的に構成されている。さらに、評価から導かれた提案の内容を計画案に反映させる手法も、理由が理解できる形になっており、合理的な構成になっていた。このカウンティーでは、直接的な SEA の評価と並行して、SEA の実施に有用な情報が他の多くの調査を通じて、収集および分析されていた。バックグラウンドデータの収集はもとより、地域住民に対して、2004 年 5 月より 9 月の間に 42 回の廃棄物に関するコミュニティワークショップなども行われていた。このことより、SEA をより適切に実施するには、それを取り巻く基礎的なデータ収集（GIS による自然保護地区、主要道路における交通量、文化遺産の場所、大気汚染の分布などの情報）を必要とすることがわかった。また、このような手法は、あらゆるセクターで利用可能であると考えられる。

表 4 - 8 政策の適合性の評価の例

Landscape		Criteria		Overall assessment	Alternatives and mitigation
		Core	Supplement		
Policy	1. Promotion of waste minimisation	Consistency with landscape designations		Waste minimisation should contribute to reducing pressure for waste sites. There are no identifiable links to more specific landscape issues and impacts.	
		Extent of green belt	+		
		Protection of countryside quality	+		
		Appropriate use of rural sites	+		
2. Promotion of reuse, recycling and recovery of resources	?	Protection of ancient or environmentally valuable woodlands	?	Increasing number of waste management facilities could increase pressure on landscape, depending on where they are and standards of design. In particular, facilities to meet rural community needs have to be appropriate for rural setting.	Strong dependence on policy 17 for protection of green belt. Strong dependence on policy 18 (vii) and (xi) for protection of rural settlements and landscape quality.
		Appropriate development in rural settlements	?		
		Landscape in urban fringe	?		
		High quality restoration and aftercare	?		
3. SCC working in partnership to promote markets for reused / recycled waste		Impact on landscape quality	+	Landscape impacts depend on nature and location of facilities, which are not addressed by policy.	
4. Permission granted for sufficient capacity to manage waste and achieve regional targets					

出所：Surrey Country Council (2004)、付属書 E、p.17



## 4 - 2 日本における SEA

### 4 - 2 - 1 序論

この項では、最初に国レベルの SEA の取り組み状況を考察し、次に、地方自治体による SEA の取り組み状況を考察する。さらに地方自治体の先進事例を一つ考察する。

### 4 - 2 - 2 国レベルでの SEA の取り組み

1997 年、環境影響評価法が制定された。このとき、それまでの閣議アセスメントでは対象外であった港湾計画が EIA の制度に組み込まれた。現在、国法によって事業より上位段階のものを対象とするのは、港湾計画が唯一である。

また、この法律が制定される際に、国会において、「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、国際的動向やわが国での現状をふまえて、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めること。」の付帯決議が行われた。この付帯決議を受けて、環境省では、1998 年より戦略的環境アセスメント（SEA）総合研究会を発足させ、2000 年 8 月に「戦略的環境アセスメント総合研究会報告書」が公表された。一方、同省にて、2002 年から地方公共団体などが SEA を試行的に実施するためのガイドライン作成の具体的な検討が行われてきた。その一つの成果物が、2003 年 11 月に発行された「一般廃棄物処理計画策定における戦略的環境アセスメント試行ガイドライン」である。今後も、同省は、計画の種類ごとに個別にガイドラインを定めていく方針のようである。

一方、国土交通省では、道路計画や河川整備計画の策定段階、および空港整備事業の構想段階において、公衆参加を具体的に取り入れる仕組みづくりを模索している。たとえば、道路事業の計画決定プロセスにおける望ましい合意形成のあり方について、「市民参加型道路計画プロセスのガイドライン」のとりまとめが行われ、2003 年に公表されている。一方、河川に関しては、学識経験者などで構成する委員会を設置し、2001 年より、河川整備計画の原案策定段階における環境影響の分析手法などについて検討を開始し、2003 年にその提言が報告されている。さらに、空港に関し、空港整備事業の構想段階における計画決定プロセスや PI プロセスのあり方について、交通政策審議会において 2003 年から審議を開始している。このように、国土交通省では、参加型の取り組みがなされつつある。この取り組みは、SEA で特徴的な環境・経済・社会面の考慮は含まれていないが、公衆参加およびプロセスの透明性に関しては、SEA 的取り組みといえる。次に地方自治体による SEA の取り組みの状況を考察する。

### 4 - 2 - 3 地方自治体による SEA の取り組み状況

地方自治体においては、1997 年の環境影響評価法の制定にともない、EIA 条例の改定がなされ、現在までに、すべての都道府県および政令指定都市において EIA 制度の整備を完了している。そうしたなか、さらに、事業化より早い段階で環境への配慮に取り組んでいるあるいは取り組みを検討している自治体が 12 自治体（2002 年 1 月の時点）存在することが、原科・持木（2002）に

より報告されている<sup>47)</sup>。その結果の一部を表4・9および表4・10に示す。

表4 - 9 地方自治体におけるSEA導入状況(2002年1月現在)

導入状況	自治体数
1. 現在導入している。	4
2. 現在委員会などで導入を検討している。	8
3-1. 今度導入を検討予定(課内などでの検討あり)	14
3-2. 今度導入を検討予定(課内などでの検討なし)	19
4. 現時点では、導入を検討する予定はない。	14

出所：原科・持木(2002)

表4 - 10 SEA制度導入自治体の分類(2002年1月現在)

SEA制度*	なし
準SEA制度*	三重県、川崎市
調整制度*	神奈川県、横浜市

\* ) SEA制度とは、以下の要素のすべてを含むものであり、準SEA制度は、要素 と を満たしているものであり、調整制度は、要素 のみを満たしているもの。

要素： 政策・計画段階での実施、 結果の公表、 事業者以外の審査、 複数案の検討、 社会・経済面との比較検討、 公衆関与などの透明性の確保

出所：原科・持木(2002)

2002年1月の時点でSEAの制度を導入している自治体は、4自治体であり、正式なSEA制度は存在せず、準SEA制度は2自治体にとどまっていることがわかる。

次に、このたび、地方自治体のSEAへの取り組みの状況を把握するために、ウェブ検索による調査を行った(調査結果および調査方法は、巻末の参考資料に記載)。ウェブ検索による2004年11月30日現在でのSEAに関する自治体の取り組み状況とSEA制度導入自治体の取り組み概要をそれぞれ表4・11および表4・12に示す。

表4 - 11 2004年11月30日現在でのSEAに関する自治体の取り組み状況

SEA取り組み状況	自治体数
SEA制度の導入自治体(準SEA制度を含む。)	5
SEAを検討している。	30
SEAの実施事例がある。	5

出所：筆者作成

<sup>47)</sup> 原科・持木(2002) pp. 1075-1080 .

表 4 - 12 SEA 制度導入自治体の取り組み状況の概要

No.	自治体名	SEA 取り組み状況 (平成 16 年 11 月 30 日現在)		概 要
		SEA 制度導入自治体	SEA 実施事例	
1	埼玉県			平成 14 年度から全国初の要綱により制度施行。SEA の要綱は全国初である。 地下鉄 7 号線延伸計画 (第 1 号案件) に係る戦略的環境影響評価報告書に対する知事意見を平成 15 年 7 月に提出し手続きを完了した。 所沢市北秋津地区土地区画整理事業 (第 2 号案件) に係る戦略的環境影響評価報告書に対する知事意見を平成 16 年 4 月に提出し手続き完了した。 彩の国資源循環工場第一期事業基本構想 (第 3 号案件) が平成 16 年 8 月から手続きを開始した。
2	東京都	*		平成 14 年に東京都環境影響評価条例を改定し、計画段階のアセス手続きを条例化。 豊洲新市場建設計画に関して、計画段階環境影響評価手続きである「環境配慮書」の縦覧が平成 16 年 10 月から 11 月にかけて完了している。
3	三重県	*		平成 10 年度から「三重県環境調整システム」を導入して、県が実施する一定規模以上の開発公共事業についてその計画段階から、環境配慮の調整を行うこととしている。ただし、この制度において、社会・経済面の効果と環境影響の比較考慮は含まれていない。
4	川崎市	*		SEA そのものは導入していないが、市条例で、「環境配慮計画書」の作成を定め、市が行う第一種行為で規則に定めた事業について、早期の段階で、計画や環境保全の考え方を示している。
5	京都市	*	×	平成 14 年度に「一般廃棄物処理計画」の見直しにあたり、再資源化の手法について、複数案を設定し、SEA を試行。 平成 16 年 10 月 1 日より「京都における計画段階での環境影響評価要綱」を施行。

補足) SEA 制度導入自治体の欄における「\*」マークは準 SEA 制度 (社会・経済面との比較検討、複数案の検討、または公衆関与などの透明性の確保がなされていない) を示す。

出所: 筆者作成。

調査結果において、SEA を導入している、または導入を検討している自治体の数が、それぞれ 5 自治体 (全体の 10%)、30 自治体 (全体の 60%) となっており、2002 年 1 月の時点と比較し、SEA の取り組みがより活発になってきている。国レベルの取り組みと比較し、SEA の導入の試行を実際に行っている点などより、総論的には自治体のほうが SEA の導入に向けてより積極的に取り組んでいるように見受けられる。次に先進自治体における SEA の取り組みを考察する。

#### 4 - 2 - 4 先進自治体における SEA 取り組み状況

##### 埼玉県

埼玉県は、わが国で初めて SEA を本格的に導入した自治体であり、2002 年に戦略的環境影響評価実施要綱を定めた。政策および計画を対象とし、環境・経済・社会面の 3 要素を評価する点が、埼玉県の特徴となっている。ただし、代替案の選定において、ノーアクション案が含まれておらず、今後の課題となっている。事例に関しては、すでに 3 案件で SEA が実際に適用されている (表 4・13)。

表 4 - 13 埼玉県における SEA の事例

番号	手続き開始	事業（計画）名	内容
1	2002 年 10 月	地下鉄 7 号線延伸計画（浦和美園～岩槻）	ルートと構造を示した 3 つの案が比較検討された。
2	2003 年 7 月	所沢市北秋津地区土地区画整理事業	緑地の保全状況の異なる 3 つ案が比較検討された。
3	2004 年 8 月 （手続き中）	彩の国資源循環工場第 1 期事業基本構想	最終処分場、工業団地および道路の位置について 3 案が比較されている。 （計画書の縦覧が 2004 年 9 月で終了）

出所：筆者作成。

1 号案件である地下鉄 7 号線延伸計画（浦和美園～岩槻）においては、経済・社会への影響の評価に関して、費用対効果比のみが示されたため、情報提供の不十分性を指摘する意見が寄せられた<sup>48)</sup>。一方、所沢市北秋津地区土地区画整理事業では、環境への影響に加えて、経済・社会的影響も評価されていた。ただし、社会的影響は地域分断、地域交通面が評価されていたが、代替案との間で、差異がみられず、社会面においては、切り口を工夫する必要がある。ただし、回数を重ねるたびに SEA の質の向上がみられる。

#### 東京都

東京都では、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。各種の計画・方針や広域的な開発計画などにおける複合的・累積的環境影響に適切に対応すること、を目的として、1998 年より「総合環境アセスメント制度」が試行され、さらに、2002 年に計画段階の環境影響評価が環境影響評価条例に組み込まれた。主管部局と環境局との協議や環境配慮書の作成の義務づけや、説明会の開催や審査会および都民の意見聴取などの手続きを規定している。また、複数案の作成も義務づけられている。

#### 三重県

三重県では、1998 年に、「三重県環境調整システム推進要綱」が策定され、三重県が実施する開発事業について、計画段階から環境配慮について、行政内部での調整手続きを設けている。ただし、社会・経済面と環境面の影響の比較考慮はなされていない。

#### 川崎市

川崎市では、1991 年に環境基本条例が制定され、環境調査として事業計画に先立つ早期の段階で環境配慮を行うことになっている。公衆関与、情報公開に乏しい制度ではあるが、事後的にそ

<sup>48)</sup> 村山（2003）

の結果を公表することにより透明性を確保する仕組みとなっている。

#### 京都市

2004年10月1日、「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」が施行された。対象となるものは、「京都市環境影響評価等に関する条例」の対象事業にかかわる計画などとなっている。計画などへの策定に対して、報告書に記載された内容を反映し、計画決定内容を公表する際は、報告書に記載された配慮事項を明らかにするよう努めることになっている。

この項をまとめると、国レベルでのSEAの取り組みは、環境省を中心に将来の法制度化を目指しての基礎調査研究が進みつつある。また、国土交通省において、いくつかのセクターにおける整備計画などに対して、公衆参加の枠組みづくり構築に向けた取り組みが活発に行われている。一方、地方自治体において、SEAの取り組みはより活発であり、すでに、全体の10%の自治体は、SEAを制度として実施している。SEAの質に関しては、発展の余地を多分に残しているが、引き続き、各種計画などの策定主体となることが多い地方自治体がSEAに対してより先導的に取り組むことが今後も期待される。

#### 4 - 3 開発途上国におけるSEAの取り組み

第3章で見てきたように、SEAの利点はEIAの限界 すなわち、ほとんどの重要な意思決定がなされた後の環境配慮となるため代替案や緩和策の幅が限定される を克服するために提唱されてきた。

それでは、先進国と比較して開発途上国はSEAを必要とするのであろうか。第2章で見てきたように、途上国においても多くの国々でEIA制度が導入されている。特に1970年代にEIAを導入した国々は国際標準レベルの進んだ制度をもち、SEA導入の下地は整えられつつあるといえるだろう。また、EIA制度の整備が不十分な国であっても、次のような理由からSEA導入の利点は多い。

事業実施のためのリソースが限られている途上国にとっては、SEAを導入することによって手戻りの可能性が小さくなることは大きな利点である。また、Policy、Planといった上位段階では、環境・社会面のコストが安い選択肢を選ぶことが容易になる。事業がほぼ決定された段階（Project段階）でのEIAは代替案選択の幅が限定されているため、事業による負の影響が大きい場合には、それらの対策費が高くなる可能性がある。また、コストを安く抑えようと、質の低い調査や対策が実施されるという懸念も生じてくる。特に、大規模な非自発的住民移転をともなう事業の場合、土地収用や補償に要する費用が事業コストの大きな部分を占めることになるため、早い段階でなるべく移転が生じない代替案を検討することが重要である。また、権利を保障する



表 4 - 14 途上国の SEA 取り組み状況<sup>49)</sup>

南アフリカ共和国	1997 年より SEA についての研究を開始しており、港湾と産業開発、産業や空港開発、経済・貿易開発、オリンピック開催のためのインフラ整備などの事業について試行的に SEA を実施した。 <sup>50)</sup>
タンザニア	EIA の目的として、できる限り環境に関する懸案事項を政策、計画、事業に統合することが謳われている。
中国	地域開発計画の代替案を評価するため SEA が導入された。また、エネルギー政策を評価するため、SEA が適用されている。
インドネシア	BAPEDAL が SEA についての手引書を作成中。だが、分野横断的な問題については BAPEDAL の権限が弱いため、実施はむずかしい見込み。(2003 年 3 月に実施した BAPEDAL 担当者に対するヒアリングより)
フィリピン	1996 年より検討し試行的に実施した例がある。また、2003 年よりプログラムレベルの EIA を導入しており、セブや首都圏のデルタ湿地帯を対象としたマスタープランに適用されている。 <sup>51)</sup>
マレーシア	新国際空港近郊の湿地帯に関する計画策定に対し、SEA 的手法を検討している。以前にも、埋立て事業に対するマクロレベルの EIA を実施したことがある。 <sup>52)</sup>
ネパール	アドホックなアプローチで試行的に実施した例がある。
チリ	EIA の対象として都市計画が含まれる。

出所：筆者作成。

システムが未成熟である場合には、弱い立場にある人々の意見が軽視されるため、事態の把握が遅れると致命的な権利侵害につながる可能性がある。

現時点で事業段階より上位段階での EIA 制度を導入（または検討）している国は表 4・14 のとおりである。途上国における SEA の議論はまだ緒についた段階といえるが、民主化の進展や事業を効率的に進める機運が高まっていけば、SEA 導入の論議もより多くの地域に広がっていくと思われる。

<sup>49)</sup> Wood, C.M. (2003)

<sup>50)</sup> Wiseman (1997)

<sup>51)</sup> Briffett, Obbard and Mackee (2003) pp. 171-196.

<sup>52)</sup> *Ibid.*



#### < 第 4 章 参考文献 >

- 戦略的環境アセスメント総合研究会 (2000) 『戦略的環境アセスメント総合研究会報告書』
- 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, pp.1075-1080.
- 村山武彦 (2003) 『埼玉県における戦略的環境アセスメントの制度化の現状と課題』、環境アセスメント学会 2003 年度研究発表会要旨集
- Briffett, Clive; Obbard, Jeffrey Philip and Mackee, Jamie (2003) “Toward SEA for the developing nations of Asia”, *EIA Review* 23, pp.171-196.
- DoE (1991) Policy Appraisal and the Environment: A Guide for Government Departments. HMSO, London.
- DETR (1998) Policy Appraisal and the Environment: Policy Guidance. DETR, London.
- (1999) Development Plan: Planning Policy Guidance (PPG) Note 12.TSO, London.
- Lee, Norman and George, Clive (2002) *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, p.290.
- Levett-Therivel Consultants (2002) Report to the South West Regional Assembly: Implementing the SEA Directive: Analysis of existing practice. Levett-Therivel Consultants, Oxford.
- ODPM (1999) Regulatory Impact Assessment for Amended Proposal for a Council Directive. ODPM, London.
- (2004) Full Regulatory Impact Assessment. ODPM, London.
- Surrey County Council (2004) Strategic Environmental Assessment of Surrey Waste Local Plan Draft Final Report. Surrey County Council, Surrey
- Wiseman, Keith (1997) Environmental Assessment and Planning in South Africa: The S.E.A Connection, 17<sup>th</sup> Annual Conference of the IAIA.
- Wood, C.M. (2003) *Environmental Impact Assessment: a Comparative Review 2nd edition*, Longman, Harlow, p.340.