



平成13年度政策課題研究

「戦略的環境アセスメントの研究」 報告書

政策課題特別研究B 子一ム
平成14年3月

平成14年3月

まえがき

川崎市は、海外の事例研究を含んだ研究調査を通して、政策形成に必要な国際感覚及び総合的な政策形成能力を身につけた職員を養成するとともに、その研究成果を本市において具体化させていく「政策課題特別研究制度」を平成13年度から発足させました。

この研究制度のテーマ設定にあたっては、各局が現在直面している政策課題について庁内公募を行い、海外の事例研究を要する緊急課題であるか、全市的な課題であるか、などを基準として選定することとしております。

初回にあたる今年度は、「戦略的環境アセスメントの研究」、「実効性のある TMO 事業の進め方について」を研究テーマとして決定し、平成13年7月から研究を開始しました。本報告書は、二つの研究テーマのうち、「戦略的環境アセスメントの研究」について、二名の研究員がまとめたものです。

研究にあたり、事務局からお願いしたことは、具体的な課題を持って研究にあたり、できる限り抽象的な報告書として終わらせないでほしいということでした。他国の制度をきちんと受け止めるためには、その前提として、本市の制度はもちろんのこと、両国の歴史や文化など社会経済状況の差異をきちんと認識する必要があります。川崎市の具体的な課題をきちんと把握し、大きな視野と細部をつかみだす繊細な目をもって情報にあたる必要があります。

オランダ国を中心とした「戦略的環境アセスメント」の調査にあたっても、なぜ、それが実現可能なのかを考えてほしい、特に「世界は神が創った。しかし、オランダはオランダ人が作った」というオランダ人の精神、多くの市民の手で干拓事業を行い国土建設を果たしてきたオランダ国民の歴史を踏まえて研究してほしいとお願いしました。

「戦略的環境アセスメント」についての事業者への説得や動機付けは、文化的な背景や歴史的な理解が欠かせません。川崎市の具体的な事業として海外の先進事例をどうしたら採り入れることができるか、地域を歩き、多くの方々のヒアリングを行い、悩みぬいてほしい、これがこの研究チームの皆さんへの願いであり期待でした。

このような重い課題を背負い、「戦略的環境アセスメント」と言う大きな広がりを持つテーマについて、Bチーム、二人の職員は論点整理をするだけでも大変な努力を強いられましたようです。研究日以外にも土曜日や日曜日にも自主的に集まり、夜遅くまで口角泡を飛ばして議論を続けたようです。本当に短い期間の調査・研究ではあり、また、アメリカの同時多発テロの影響もあり出発が遅れたこともありました。ですが、オランダ国や自治体担当者の的確なご指導もあり、また川崎市の環境局環境評価室、総務局交流推進課、経済局国際経済担当

などの力強い後押しのおかげもあって、「海外調査」も無事にすませることができました。

そんな調査・研究を経て、研究チームがまとめた川崎市政への提言については、第8章、第9章をお読みいただきたいと思います。「戦略的環境アセスメント」を今すぐにでも実現しようとする考えからすれば、物足りないとの批判もあろうかと思います。一つ一つの提案は実務にたずさわる職員の真摯な心情の吐露だとしても、掘り下げ方に差のある箇所もあります。それも業務の合間に短期間で報告書をまとめるという意味では仕方のないことでしょう。真理に到達する道はさまざまな意見の渦の中からうみだされるものであり、組織の枠組みの中にあって、具体的な提言を行うことは大変に厳しい面もあります。是非とも、一つのたたき台としてこの冊子を利用していただきたいと思います。ご批判があればおおいに伺いたいと思います。

最後になりましたが、今回の研究は、本当に多くの方々のご協力によって作り上げられました。東京工業大学大学院総合理工学研究科教授 原科幸彦さん、法政大学社会学部教授 田中充さん、日本貿易振興会横浜貿易センター 宮崎佳菜さん、同アムステルダム事務所 寺地理さん、松浦宏さん、環境省総合環境政策局の小森繁さん、船越吾朗さん、神奈川県ロンドン駐在事務所の桑崎純さん、オフエライセル州政府経済・環境・観光部総合チームの Mr. Henk Th. A. Wubbolts さん、オランダ住宅・国土計画・環境省の Mr. Loek Bergman さん、オランダ環境影響評価委員会の Mr. Rob Verheem さん、すべての方のお名前を記載することはできませんが、調査研究にあたりお手伝いをいただいた多くの研究者や実務家の方々、快く質問に答えていただいたオランダ国、自治体の職員のみなさん、温かな笑顔で迎えてくれたオランダ市民のみなさん、そして、多忙な中で当研究チームの参加を認めてくださった上司の方々、職場の皆さまに対して、心から感謝の意を表します。

2002年3月

総合企画局都市政策部

目 次

第1章	はじめに	1.
第2章	環境アセスメントについて	2.
第3章	戦略的環境アセスメント（SEA）とは	7.
第4章	川崎市の現行制度	11.
第5章	国内自治体の戦略的環境アセスメント制度	18.
第6章	オランダという国	28.
第7章	オランダの環境アセスメント制度	39.
第8章	川崎市の制度との比較・検証	44.
第9章	廃棄物処理計画における戦略的環境アセスメントの導入について	50.
第10章	おわりに	55.
資 料		

the $\mathcal{H}_2$ norm of the error signal $\|e\|_2$ is bounded by the $\mathcal{H}_2$ norm of the disturbance $\|d\|_2$ multiplied by the $\mathcal{H}_2$ norm of the transfer function $\|G\|_2$. The $\mathcal{H}_2$ norm of the transfer function G is a measure of the system's energy gain, and it is a function of the system's parameters. The $\mathcal{H}_2$ norm of the error signal $\|e\|_2$ is a measure of the system's performance, and it is a function of the system's parameters. The $\mathcal{H}_2$ norm of the disturbance $\|d\|_2$ is a measure of the disturbance's energy, and it is a function of the disturbance's parameters. The $\mathcal{H}_2$ norm of the transfer function G is a function of the system's parameters, and it is a measure of the system's energy gain. The $\mathcal{H}_2$ norm of the error signal $\|e\|_2$ is a function of the system's parameters, and it is a measure of the system's performance. The $\mathcal{H}_2$ norm of the disturbance $\|d\|_2$ is a function of the disturbance's parameters, and it is a measure of the disturbance's energy.

The $\mathcal{H}_2$ norm of the error signal $\|e\|_2$ is a function of the system's parameters, and it is a measure of the system's performance. The $\mathcal{H}_2$ norm of the disturbance $\|d\|_2$ is a function of the disturbance's parameters, and it is a measure of the disturbance's energy. The $\mathcal{H}_2$ norm of the transfer function G is a function of the system's parameters, and it is a measure of the system's energy gain. The $\mathcal{H}_2$ norm of the error signal $\|e\|_2$ is a function of the system's parameters, and it is a measure of the system's performance. The $\mathcal{H}_2$ norm of the disturbance $\|d\|_2$ is a function of the disturbance's parameters, and it is a measure of the disturbance's energy.

第1章 はじめに

従来、開発すなわち人間の生活にとっての便利さ・快適さは、自然環境の犠牲の上に成り立つものとして認識されてきた。ことに戦後の日本においては、湾岸の埋立、道路の整備、ダム建設などの大事業を進めた結果、高度経済成長、大量消費型社会、洪水・渇水の極めて少ない生活を得るとともに、都市部においては緑被面積・親水地域の減少、住宅の過密、道路公害、地方においては、林道の整備等に伴う森林伐採、干潟の埋立などの代償を支払った。

しかし、「便利さ」はイコール「快適さ」なのか。真の快適さ、豊かさとは何か。この問いかけに対し1950年代に物質的豊かさを経験したアメリカ社会はやがて「環境の質」という概念に気付き、1969年、人間と環境の生産的で快適な調和を目的とする国家環境政策法（NEPA）という解答を導き出した。

これは別の面から見ると、あらゆる物質的豊かさを手に入れた人々がついに「自然」をも欲し始めた、というエゴイスティックな考え方ととらえることもできよう。しかし人間もまた生物であり、発達した経済社会から自然回帰への揺り戻しは必然的な帰結ともいえる。このアメリカに端を発する概念は環境アセスメント制度として、現代では先進諸国で広く受け入れられる概念となった。

そして今日、西欧諸国において環境アセスメント制度は拡張され、事業のそのものの必要性や事業の累積的影響、さらには政策の方向性について、計画のより上位の段階から環境に配慮したものとする戦略的環境アセスメント制度が潮流になりつつある。

政策課題特別研究Bチームは、都市化の著しい川崎市において、今後環境と開発の調和を一層図り、真に快適なまちづくりを行うための一つの有効な手法として、戦略的環境アセスメント制度を調査した。その過程では、日本国内の先進自治体と、本制度の先進国であると言われるオランダの状況についてそれぞれ担当者からヒアリングを行い、制度成立の背景等を比較しつつ本市への導入可能性について廃棄物処理計画をケースとして検討した。

本報告書は、その調査結果について取りまとめたものである。

2002年3月 政策課題研究Bチーム

環境局環境影響評価室

小森章一

生活環境部廃棄物企画担当 神山武久

第2章 環境アセスメントについて

1 環境影響評価制度¹⁾

環境影響評価、いわゆる環境アセスメントは、開発行為等が自然環境、地域生活環境及び社会・文化環境等に与える影響について、あらかじめその程度や範囲、また環境保全対策等について代替案の検討を含めて科学的に調査及び予測評価し、その結果を公開して住民等の多様な価値観を総合的に配慮し、公正な立場から開発計画の内容について意見を述べるための制度である。なお、本報告書では環境影響評価と環境アセスメントは同義的に使うこととする。

「環境影響評価」は、1969年の米国の国家環境政策法(NEPA:National Environmental Policy Act)により初めて導入された制度であり、連邦政府が関与する事業の決定、計画や政策の立案など広範な行為を対象に、政府自身によって実施される手続を意味するのに対して、日本の環境影響評価は、大規模な開発事業を対象に、実施段階で事業者が行うとしている点で異なる。

我が国において、環境アセスメントの必要性が問われた時期は、昭和47年の四大公害訴訟の一つである四日市公害訴訟の判決の中で、各企業に操業上の過失とともに立地上の過失が認定された時であるとされている。この判決が契機となって、開発行為等によってもたらされる公害をはじめとする環境汚染を未然に防止するためには、環境アセスメント制度の確立が重要かつ肝要な措置であるとする認識が広く国民の間に高まっていった。

国においては、1972年中央公害対策協議会が環境影響評価の確立の必要性について提言し1975年には運用上の指針や制度のあり方等について基本的な考え方を打ち出した。そして、先ず環境庁が1975年以降に環境影響評価の法制化に向け準備を進め、1981年4月の国会に環境影響評価法案を提出したが、継続審査を繰り返した後、1983年11月の衆議院の解散に伴い、審議未了・廃案となった。しかし、国の環境影響評価制度はこの法案をベースとして1984年に「環境影響評価の実施について」とする要綱を制定した。これを受けて建設省、運輸省等がそれぞれ要綱等を制定し、環境影響評価を実施してきた。

一方、地方自治体においても、それぞれの地域の社会的、地理的特性を考慮した環境影響評価の制度化をめぐって検討が行われてきた。事態の緊迫している一部自治体にあつては、当面、要綱方式によりその実効性を期待するなど独自の手法が模索された。特に、七大都市では環境影響評価の制度化への協議が行われ、1976年7月「七大都市首長懇談会」において条例化に向かって共同研究を行うことが確認された。

2 環境影響評価に関する条例²⁾

このような背景から川崎市では、地方自治体の基本的な責務は住民の福祉であり、真の住民福祉を保障するためには良好な地域環境を形成していく“環境づくり”が基本であるとの考えの基に環境影響評価の制度化に積極的に取り組み、1976年10月「川崎市環境影響評価に関する条例」(以下「条例」という。)を制定した。

この条例は、我が国の自治体における環境アセスメントの制度化の第1号であり、環境に影響を及ぼすおそれのある土地の造成、工場及び事業所の設置等の11の事業を指定開発行為として条例の対象事業とした。また、その特色は、良好な環境の保全を図るための指

針となる「地域環境管理計画」を策定したことである。この地域環境管理計画とは、①環境影響評価項目、②地区別環境保全水準、③環境影響評価にあたっての標準的技法等について定めたもので、当時における環境影響評価の考え方を明確に示したものとして全国的に注目を集めるとともに、その後の他の自治体の条例制定への指針ともなった。

3 環境影響評価法の制定

国における環境影響評価は1984年「環境影響評価実施要綱」が閣議決定されたほか、公有水面埋立法、港湾法等の個別法及び各省庁の行政指導によって実施されてきたが、1993年に「環境基本法」が制定されたことによって、環境影響評価が国の施策として法律上に位置付けられた。

環境庁が設けた「環境影響評価制度総合研究会」の報告が1996年6月に取りまとめられ、さらに1997年2月には中央環境審議会からの答申を得て、法案が国会に提出され1997年5月に衆議院、同年6月に参議院で全会一致で可決成立し、同年6月13日「環境影響評価法」(以下「法」という。)が公布された。このため、市条例も法の対象事業(以下「法対象事業」という。)に対する所要の手続の改正(追加)を行った。

4 新しい条例の制定

川崎市では、条例の制定から20年余にわたり環境影響評価について実施してきたが、社会経済状況の変化、都市化の進展、科学技術の進歩により、環境問題は複雑化し、その様相を変えてきた。加えて前述の法の制定に伴い、環境影響評価制度の中に方法書手続(スコーピング)など新たな手続が導入されたことや、技術面で合理化及び改良が図られたことから、川崎市でも条例の見直しが必要となった。

こうしたことから、川崎市は環境行政制度検討委員会を設置し、条例の見直しを諮問した。そして、その答申を最大限に尊重し、1999年12月24日に新しい条例(名称は旧条例と同じ「川崎市環境影響評価に関する条例」)を制定し、翌2000年12月1日から施行した。

5 川崎市環境影響評価に関する条例の概要³⁾

川崎市の環境アセスメント制度は、事業の基本計画が固まった時点で手続を行う、いわゆる Environmental Impact Assessment (EIA) である。

また、条例は、①開発行為、②埋立て、③高層建築物、④住宅団地、⑤工場又は事業所、⑥電気工作物、⑦廃棄物処理施設、⑧浄水施設、⑨下水道終末処理場、⑩鉄道、⑪道路、⑫防波堤、⑬商業施設、⑭研究施設、⑮大規模建築物の15事業を対象としている。

そして、旧条例で規定していた環境影響評価の指針である地域環境管理計画を「地域環境管理計画」と「環境影響評価等技術指針」の2つに分離し、前者は環境影響評価項目ごとの環境保全水準を定めるものとし、後者は予測・評価手法等の技術的細目を定めることとした。

川崎市の条例が対象とする事業(指定開発行為)の規模は、環境影響評価法及び他都市の条例と比較すると小規模な事業をも対象としていることから、旧条例では一律であった手続を改め、環境に及ぼす影響の度合に応じ、手続の軽重を図った。具体的には、環境影響が大きい大規模事業の第1種行為については、方法書の手続、準備書の手続、審査書公表後の評価書の作成、事後調査の実施の手続を踏むこととした。中規模事業の第2種行為

については、第1種行為で行う方法書の手続を除き、環境影響評価等技術指針の中で評価項目を限定し、事後調査については評価項目に応じ行うこととした。また、小規模事業の第3種行為については、第2種行為の手続をより簡略化し、第1・2種行為の手続の中で関係住民からの要請に応じて開催する公聴会を省略するほか、事後調査は原則として行わず、必要に応じ求めることとした。

また、環境影響評価法に係る対象事業のうち、市の独自の評価項目（安全、文化財、電波障害等いわゆる「横出し項目」）に係る事業及び法にはない事後調査に関する手続については、指定開発行為に準じた手続を定めている。

手続の流れは、次のとおりである（図2-1）。

(1) 環境配慮計画書作成

市が行う第1種行為のうち規則で定める事業について、より早期の段階で計画や考え方を示すものである。

(2) 公告・縦覧

市長は、事業者から環境影響評価準備書等の書類を受理したきは、その旨を公告し、一定の期間だれもが自由に閲覧できるようにする。

(3) 意見書の提出

環境配慮計画書、環境影響評価方法書、環境影響評価準備書、事後調査報告書について、その縦覧期間内に、環境の保全の見地からの意見を有する者は誰でも意見書を市長に提出することができる。

(4) 環境影響評価方法書の作成

第1種行為を実施する事業者は、環境影響評価を行う項目及び環境影響評価を行う手法等を記載した方法書を作成し、市民の意見を求める。

(5) 環境影響評価審議会

主に学識経験者で構成した市長の附属機関。市長からの諮問を受けて環境影響評価の内容を審議し、その結果を答申する。

(6) 方法審査書の作成

方法書の内容を環境の保全の見地から、市民意見等を踏まえ審査し、これに対する市長意見を記載した書類。方法書の公告の日から起算して原則として4箇月以内に作成する。作成したときは、第1種行為者に送付するとともに、公告する。

(7) 環境影響評価準備書の作成

指定開発行為者が環境影響評価を行った結果を記載するもので、これに対して市民は環境保全の見地から意見を提出することができる。

(8) 説明会の開催

指定開発行為者は、準備書の縦覧期間内に、関係地域の住民を対象として、準備書の記載事項を周知するために説明会を開催する。

(9) 見解書の作成

指定開発行為者は、準備書に係る市民意見に対する見解を示す。

(10) 公聴会の開催

第1種行為又は第2種行為に係る関係住民から開催の申出があった場合で、市長が必要と認めるときに開催する。



(11) 環境影響評価審査書の作成

準備書について環境の保全の見地から審査し、これに対する市長意見を記載した書類である。見解書の縦覧期間満了の翌日から起算して6箇月以内に作成する。作成したときは、指定開発行為者に送付するとともに、公告する。

(12) 環境影響評価書の作成

審査書の内容に基づき、指定開発行為者が、準備書に検討を加え、作成する。第3種行為に係る事業については作成の必要がない。

(13) 事後調査報告書の作成

指定開発行為者は、事後調査実施計画書に基づき、事業の施行中や完了後などに事後調査を行い、その結果、検証結果及び対策を講じた場合はその内容などを記載し、作成する。第3種行為に係る事業については、原則として作成の必要はない。

(14) その他

I 手続の併合

1又は2以上の指定開発行為者が、お互いに密接に関連する指定開発行為を実施しようとするとき、環境影響評価等に関する手続を併せて行うことができる。

II 指定開発行為及び法対象事業に該当しない事業

・複合開発事業

指定開発行為の種類に該当する2以上の事業が、個別には指定開発行為又は法対象事業のいずれにも該当しないものの、事業の実施区域及び実施時期が近接している場合、ある条件のもと事業者は第3種行為に係る手続に準じて環境影響評価等を行う手続を定めている。

・自主的な環境影響評価

指定開発行為、法対象事業又は複合開発事業のいずれにも該当しない事業を実施する場合、事業者が、条例に準じた環境影響評価等を行うことができる旨を定めている。

○参考文献

- 1) 環境アセスメント研究会「日本の環境アセスメント制度」, ぎょうせい, 1998年12月
- 2) 川崎市「川崎市環境アセスメント制度のあゆみ」, 1990年3月
- 3) 川崎市「環境影響評価制度のあらまし」(パンフレット), 2000年9月

第3章 戦略的環境アセスメント（SEA）とは¹⁾

1 SEAとは

環境庁（現環境省）では、1997年の環境影響評価法制定時における「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」という国会附帯決議に基づき、学識経験者等により構成された「戦略的環境アセスメント総合研究会」を設置し、検討してきた。2000年8月、その成果をまとめた「戦略的環境アセスメント総合研究会報告書」が公刊されている。その報告書に基づきSEAの基本的考え方を紹介する。

まず、SEAとは、「政策、計画、プログラム」を対象とする環境アセスメントであり、事業に先立つ上位計画や政策などのレベルで、環境への配慮を意思決定に統合するための仕組みである。「戦略的」とよばれるのは、SEAが事業（project）に先立つ上位計画や政策等の「戦略的な（strategic）」意思決定に対して行われる環境アセスメントであるからである。具体的には、①複数の事業等を総合した地域全体の開発計画、②事業そのものを決定するものではないが、事業量の総枠を規定する計画、③個々の事業に直接結びつくものではないが、事業の内容を拘束する政策・計画、④個々の事業についての構想や基本計画、を対象としてその策定過程に市民や専門家が関与し適切な環境保全上の配慮を行う手続である。「市民や専門家が関与し」とは、SEAでは、計画の熟度を高めていく過程において、計画や政策の策定者以外の第三者である市民や専門家による環境面からの情報を受けて、計画や政策決定の判断材料とすることである。したがって、市民や専門家の関与を含む公開の手続となる。従来、このような計画段階の環境アセスメントを「計画アセス」と称していたが、SEAは個々の事業の早期段階における計画だけではなく、政策も対象としていることから、概念的には計画アセスより広いものと思われる。

2 SEAの意義

SEAには、2つの意義がある。ひとつは、社会の持続可能な発展を達成するために、環境に影響を与えると考えられるあらゆる政策や計画等の策定・実施に当たって環境への配慮を意思決定に統合するためのツールとしての意義である。また、ふたつ目に事業の実施段階での環境アセスメントの限界を補うためのツールとしての意義である。環境アセスメントの限界には次の3点が挙げられる。

- (1) 開発事業の立案に際しては、政策や上位の計画において、既に事業の枠組みが決定されているために、環境アセスメントを事業の実施段階で行ったのでは意思決定の段階として遅すぎ、また、検討の幅が限られてしまうために、有効な案の検討が行えないこと、
- (2) 個々の事業を対象とする環境アセスメントでは、規模が小さい事業の場合には、全体として大きな負荷をもたらす場合であっても事業の実施段階での環境アセスメントの対象としてなじまないために、個々の事業の累積的な影響を検討することが困難であること、
- (3) 複数の事業者が一定の地域において集中的に事業を行うことを計画している場

合に、事業の実施段階での環境アセスメントでは個々の事業毎に評価が行われるために、それらの事業の複合的・相乗的影響やそれら事業が一体となって形成される地域環境の全体像を検討することに限界があること。

S E Aでは、事業の実施段階での環境アセスメントに比べより広範な環境保全対策を検討することが可能である。例えば、立地に関する複数案を検討することにより、環境影響を受けやすい地域を計画の策定過程で避けることができる。また、自然保全地域やレクリエーション地域を新たに設定する積極的な取組や計画等の具体化を管理する管理計画を策定したり、下位の計画や事業の立案・実施に制約を課すことも可能である。

また、計画等では、個々の事業についての構想や基本計画を対象とする場合を除けば、総合開発計画や土地利用計画に代表されるように、対象地域で予定される主要な開発事業や土地利用がほぼ網羅的に包含される。このため、①事業の実施段階での環境アセスメントの対象とならない小規模な事業が全体として大きな影響をもたらす累積的な影響（リゾート施設の集中的な立地や小規模住宅地の開発によるスプロール化等）や、②複数の事業者が一定の地域において集中的に事業を行うことを計画している場合（港湾の開発や工場基地の建設等）の累積的な影響を評価することが可能である。

また、計画等を対象とする場合には広域的な視点からの評価も重要である。例えば、道路や鉄道のネットワークを描く交通計画等は、個々の事業を対象とする環境アセスメントでは、評価することが困難な、ネットワーク全体としてもたらす二酸化炭素排出総量や広域的な大気汚染状況の変化等の影響を評価するのに適していると考えられる。

3 S E Aの導入の動向

(1) 国際的動向

1969年に制定された世界で初めての環境アセスメント制度であるアメリカの国家環境政策法（NEPA）は、政策、計画、プログラムを含むあらゆる連邦政府の決定に対して事前に環境への影響を評価することを義務付けるものであり、事業の実施段階での環境アセスメントのほか、資源開発や水資源開発等のプログラムに対するアセスメントが行われている。

また、他の先進諸国では、1990年前後から急速にS E Aの導入が進んでいる。1987年にオランダでは環境管理法を改正し、事業アセスと併せて一部の計画・プログラムに対するS E Aが導入された他、1990年にはカナダにおいて、連邦政府機関が政策や計画を閣議に提案する場合には、その環境影響を評価した文書を添付することが閣議決定により義務付けられた。

さらに、欧州共同体（E U）では、「一定の計画及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及び欧州理事会の指令（S E A指令）」が、2000年3月の欧州理事会で採択され、翌2001年3月の欧州議会で可決しており、E U加盟国は、数年以内に、計画及びプログラムを対象とするS E A制度を図ることになった。

(2) 国内の動向

国内では、1997年に成立した環境影響評価法において、かねてから港湾法により

環境影響評価が実施されていたことから港湾計画を同法の対象にし、準備書段階から地方公共団体や住民等の意見を聴取する仕組みを設けている。港湾計画に対する環境アセスメントは、港湾施設の設置や埋立事業の計画段階において行われるものであり、また、土地利用計画を対象とするものであることから、現段階では、国レベルで制度化されている唯一の戦略的環境アセスメントの事例であるといえることができる。

しかし、制度的な取組ではないが、これより先の1970年代には、むつ小川原開発基本計画や苫小牧東部大規模工業基地開発計画に対するアセスメントが行われた例がある。その後しばらくはこうした例はあまり見られなかったが、1993年に開港した広島空港の立地選定段階での環境への配慮、最近における東京都狛江市の廃棄物中間処理施設や横浜市の道路事業における構想段階での住民参加による環境配慮など、構想や立案の段階から環境への配慮が行われる事例が次第に見られようになってきている。

ア 川崎市環境基本条例に基づく環境調査等

川崎市では、1991年に制定した環境基本条例に基づき、市の主要な施策又は方針等について、環境に係る配慮が十分なされているか等についての調査（環境調査）を行っている。（詳細は第4章に記述）

また、2000年12月に施行した環境影響評価に関する条例では、市が行う大規模事業については、事業計画等の基本構想又は基本計画の立案段階で、基本的事項が計画になる時期に環境配慮計画書を作成し、市民に縦覧し、環境保全上の意見を求めることとした。（詳細は第2章に記述）

イ 東京都総合環境アセスメント制度

東京都では、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある開発計画について、計画の立案段階で情報を公開し、住民の意見を聴きながら、計画をより環境に配慮してものに調整していくための手続きとして「総合環境アセスメント制度」を1996年10月に導入することを決定し、試行してきた。（詳細は第5章に記述）

ウ 埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想

埼玉県では、埼玉県域を対象範囲に含む形で策定される計画等のうち、環境の保全重大な影響を及ぼす恐れのあるものについては、意思形成のより上位（又はより早期）の段階において戦略的環境アセスメントを適用するものとして、実施要領とガイドラインを2001年度末までに策定するものとしている。（詳細は第5章に記述）

4 環境アセスメントと戦略的環境アセスメントの関係

戦略的環境アセスメントは、これまでの事業に対するアセスメント（Project Environmental Impact Assessment 又は単にEIA）の上位、早期の段階のPolicy, Plan, Programの三つのPに対するアセスメントであると定義され、その性格、内容、意義がEIAのとの対比により述べられることが多い（図3-1）。これはEIAが既に定着し、確立した現在において、SEAを説明し、理解を得やすいからである。ただし、SEAとEIAとは明確に区別できるものではなく、個々の事業（Project）にも事業実施段階での検討以前に企画、計画段階が存在するのであり、その段階で環境

アセスメントを開始すれば、SEAと事業アセスメントを併せ持つものとなる。したがって、方法書手続きによる早期の段階からの情報交流や、複数案の比較検討等、事業アセスメントであっても運用次第によりSEA的検討も十分に実施できるものであり、SEAと事業アセスメントは連続な関係であると考ええる。

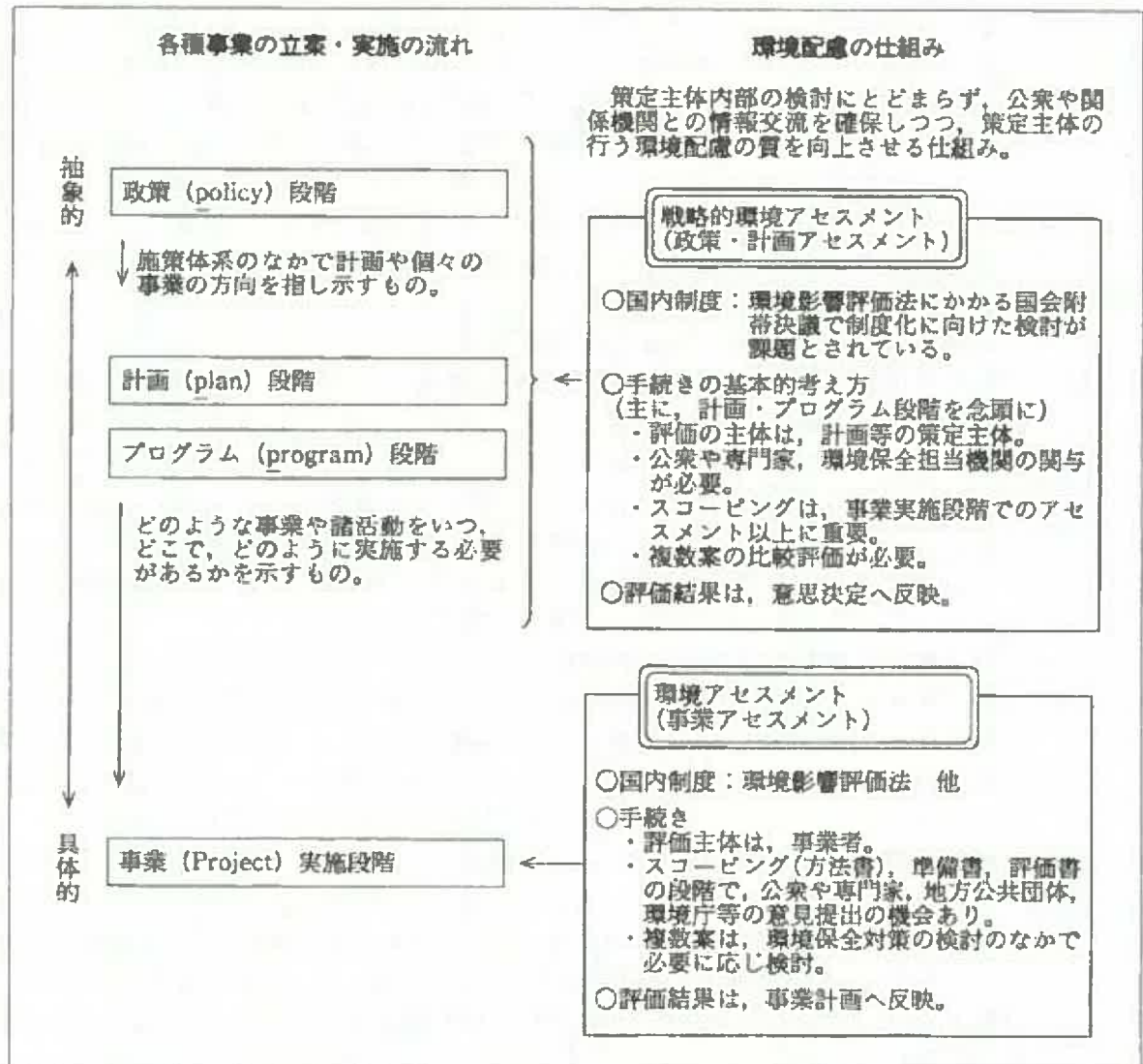


図3-1「環境アセスメントと戦略的環境アセスメントの関係」¹⁾

○参考文献

- 1) 環境アセスメント研究会編「わかりやすい戦略的環境アセスメント」、中央法規出版、2000年12月

第4章 川崎市の現行制度

1 環境基本条例に基づく環境調査¹⁾

(1) 環境基本条例における環境調査指針の位置づけ

環境調査は、川崎市環境基本条例（1991年12月制定）に基づき、1994年10月から実施した制度である。環境基本条例第12条は、「市は、環境に係る市の主要な施策又は方針の立案に際し、（中略）・・・に規定する事項について総合的調整を行う場合は、調整会議において、環境に係る配慮が十分になされているか、環境の観点から望ましい選択であるか等についての調査（以下「環境調査」という。）を行う。」を定めており、同条第2項で「市長は、環境調査を行うために必要な指針を、環境政策審議会の意見を聴いて作成する。」としている。環境調査を行うために必要な指針（以下「環境調査指針」という。）は、これらの規定に基づき環境政策審議会の答申を経て作成したものである。

(2) 指針の構成と内容

環境調査指針は、環境調査の効率的かつ円滑な運用を図るために、その手続き、対象範囲、実施方法等の必要な事項を明らかにすることを目的に、具体的な規定として14の条項から構成される。

ア 環境調査の対象

環境調査の対象は、環境に重大な影響を及ぼすおそれのある市の事業、計画、方針等（以下「事業計画等」という。）であって次のものとする。

(ア) 市が実施する大規模な開発事業

環境アセスメント条例の指定開発行為をもとに、一部でこれより要件及び規模を広げ、道路整備事業、住宅団地整備事業等を対象とする。

(イ) 民間事業者や国等が実施する開発事業に係る市の許認可方針、協議方針

民間事業者や国等が実施する大規模な開発事業のうち、市の特別な許認可権限等が付帯するものについて、それに係る市許認可方針、協議方針を対象とする。

(ウ) 環境に重大な影響を及ぼすおそれのある事業に関連して策定する計画等

開発事業の実施を前提に策定される計画・構想、都市計画に係る方針、環境に重大な影響を及ぼすおそれのある計画・要綱等を対象とする。

イ 環境調査の実施時期

環境調査は、事業計画等の基本構想または基本計画の立案段階で、その基本的事項が明確になる時期に実施する。ただし、民間事業等に係る許認可方針等の場合は、事業者から市に協議があり、事業の基本的事業が明らかになった段階で実施する。

ウ 環境調査の実施主体

環境調査は、環境調整会議が実施する。

エ 環境調査の手続き

環境調査の主な手続きの流れは、次のとおりである（図4-1）。

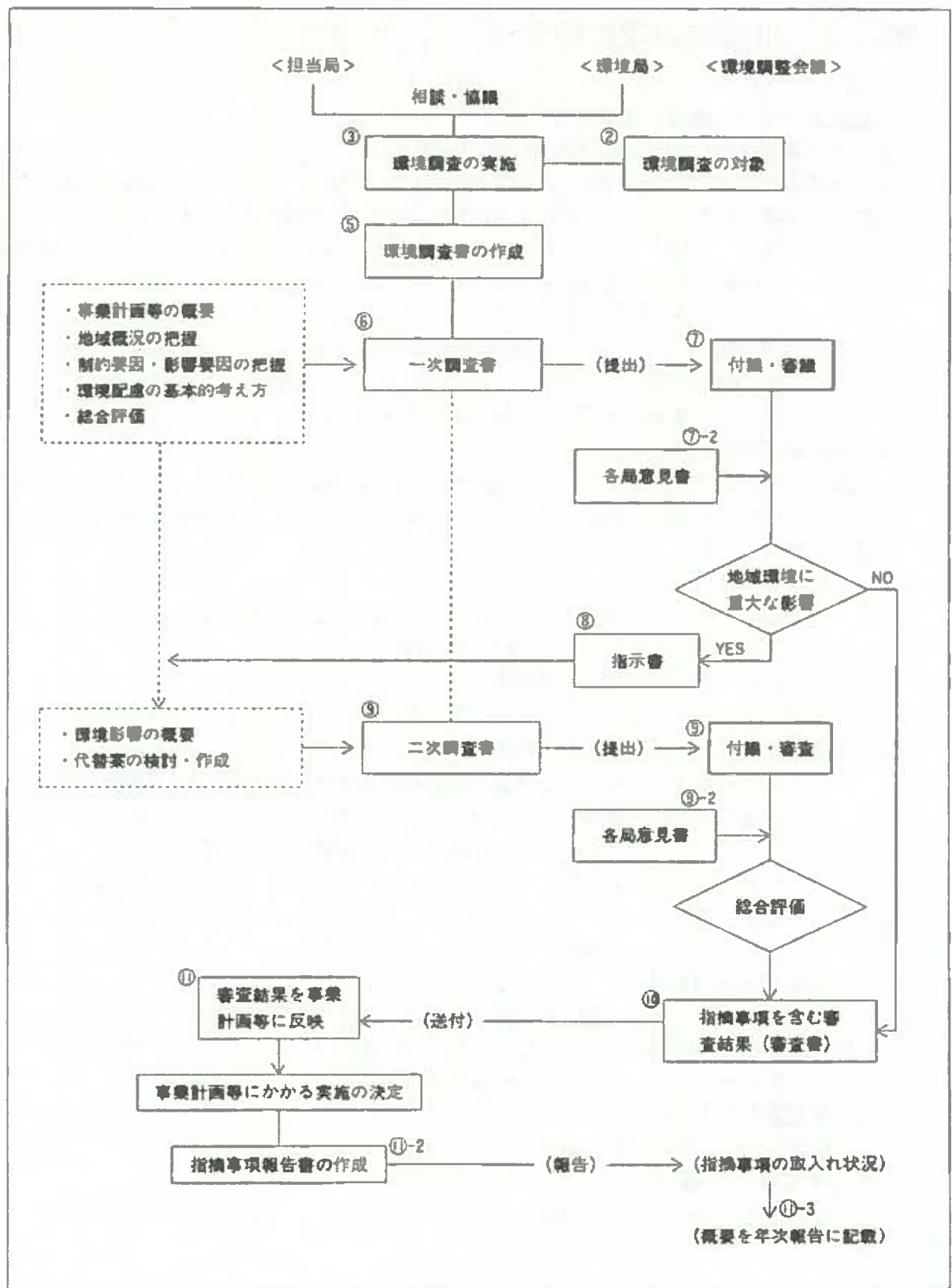


図 4-1 環境調査制度のフロー図²⁾

(ア) 事業計画等の実施局、許認可等の担当局長（以下「担当局長」）が、その立案に際して事業計画の概要、環境配慮の基本的考え等について記載した一次調査書を作成し、環境局長を経て、環境調整会議会長（助役）に提出する。会長は、これを全局長を以って構成する環境調整会議に付議する。

(イ) 環境調整会議では、当該事案について各局の意見を踏まえ、環境への配慮は十分になされているか等の観点から調査・審議（一次調査）し、必要と認めるときは、指示書により、環境影響の概要等（代替案の検討を含む）について調査する（二次調査）。

(ウ) 会長は、審議の結果を審査書に取りまとめ、担当局長に送付する。担当局長は、審査書の指摘事項を事業計画等の立案に反映するとともに、その反映状況を会長に報告する。また、当該事業計画等の実施の決定後、環境調査の結果の概要を年次報告に記載する。

オ 一次調査書の内容

(ア) 事業計画等の名称、目的及び内容

(イ) 周辺地域（関係する地域）の概況

(ウ) 地域環境の制約要因の把握と評価

(エ) 影響要因の把握と評価

(オ) 環境配慮の基本的考え方

(カ) 総合評価、又は協議・許認可方針の考え方

環境調査書の作成にあたっては、数値データを含む既存資料等を活用して可能な限り客観的記述に努めるが、環境調査構想段階で実施することから、その評価に際しては、事業計画等の性格、熟度、記載事項等に応じて定性的表現によることが考えられる。

カ 二次調査書の内容

次の中から指示書により指示された事項を記述する。

(ア) 環境影響の概要

(イ) 代替案の概要

(ウ) 代替案ごとの環境配慮の内容

(エ) 代替案の総合評価

(オ) その他必要な事項

事業計画等の種類によって代替案の内容は異なる。ここでの代替案は、事業計画等々の早期の段階での環境配慮が主眼であって、事業計画等の基本的事項の変更によって環境影響を緩和することを基本とするが、保全対策や技術による影響の緩和も含む。

2 環境影響評価に関する条例に基づく環境配慮計画書の作成³⁾

(1) 環境影響評価に関する条例における環境配慮計画書の位置づけ

2000年（平成12年）12月1日施行の川崎市環境影響評価に関する条例（平成11年川崎市条例第48号）第8条に規定する環境配慮計画書は、市が行おうとする第1種行為のうち、環境に特に配慮する必要があるものとして規則で定める事業について、計画段階において事業計画の概要、環境保全の考え方等を市民に公開し、意見を求めるもので、その内容は次のとおりである。

ア 計画段階における環境配慮の実施

(ア) 環境配慮計画書の目的

計画段階における環境配慮は、事業の立地計画段階において地域の環境特性を把握し、環境影響評価等を行うことにより、環境影響の回避・低減等の配慮を行うことが必要な対象を明らかにし、良好な地域環境・地球環境の保全に資することを目的とする。

(イ) 環境配慮計画書作成の対象

環境配慮計画書の対象となる行為は、条例第2条に定める指定開発行為のうち市が実施する第1種行為で規則第7条に定める次の事業である。

「埋立て」、「廃棄物処理施設の新設」、「浄水施設の新設」、「下水道終末処理場の新設」、「鉄道若しくは軌道の新設又は線路の増設」、「道路の新設又は車線の増設」、「防波堤の新設」

(ウ) 環境配慮計画書の作成時期

環境配慮計画書は、事業計画等の基本計画等の基本構想又は基本計画の立案段階で、基本的事項が明確になる時期で、かつ環境基本条例第12条に基づく環境調査の実施前の段階で作成するものとする。

(エ) 計画段階における環境配慮の対象項目

環境配慮の対象項目は、表4-1、4-2に示す地域環境、地球環境等に係る環境要素の項目であるが、その他、事業の特性及び地域の環境特性を勘案し、配慮すべき対象事項を明らかにする。

また、環境の保全措置等の状況（自然環境保全に係る地区指定等の状況、土地利用に係る計画、環境基本計画その他環境の保全等に係る計画における環境の保全等の方針等）についても確認する。

表4-1 環境配慮項目³⁾

環境配慮項目	内 容
地球温暖化	地球温暖化へ影響する温室効果の原因となる物質の排出量の抑制等
オゾン層	オゾン層破壊物質の使用量の削減、オゾン層破壊物質の排出量の抑制
酸性雨	酸性雨の原因となる物質の排出の抑制等
有害化学物質	有害化学物質の使用、保管、処分、排出等に係る漏洩防止等
資 源	資源の有効利用等、水資源の有効利用、省資源
電磁波 電磁界	人の健康影響が懸念される超低周波の電磁波の漏洩防止等
光 害	夜間の照明による生活環境及び生態系に影響を及ぼすことに対する抑制等
エネルギー	自然エネルギー、未利用エネルギー等の利用、省エネルギー
地震時等の災害	地震等の自然災害時あるいは事故時における災害及び二次災害

表4-2 環境配慮計画書の作成にあたって配慮すべき環境要素³⁾

環境要素	項 目	環境要素	項 目
大 気	大気質（大気汚染・悪臭）	静けさ	騒音
	地球温暖化		振動
	オゾン層破壊	都市気温	エネルギー
水	水質（水質汚濁）		都市排熱（気温の上昇）
	水量	化学物質	有害化学物質
	水辺	資源・ 廃棄物	資源
	水循環		廃棄物
土	地形・地質	建造物影響	電波
	土壌（土壌汚染）		ビル風
	底質		日照
	地盤（地盤沈下）		人工光
生 物	植物	都市 アメニティ	都市景観
	動物		オープンスペース
緑	樹林地		歴史的文化的遺産
	農地		レクリエーション施設
	公園緑地		利用者に優しい公共施設
	緑化地		
	その他の緑地		

（オ）環境配慮の実施方法

環境配慮は、事業予定地及びその周辺地域において、把握した地域環境、地球環境への影響をもとに、及ぼす影響が特に大きいと考えられる環境要素を中心として、保全効果、安全性等の観点から適切と考えられる環境配慮や環境保全対策を検討する。

イ 保全等に配慮すべき対象等の検討

地域環境等についての整理・解析結果に基づき、次の点を明らかにする。

- （ア）川崎市環境基本計画に示されて環境配慮の指針及び上位計画に示された土地利用における方向性等との整合性を確保する。
- （イ）事業予定地域における自然環境の保全、生活環境及び地域環境に対する保全の観点から留意すべき事項又は環境配慮の方向性を示す。
- （ウ）環境への影響が特に著しいと考えられる場合においては、位置、規模、配置、時期等の基本的事項を踏まえた代替案を含め、必要な措置等を検討する。

ウ 環境配慮計画書の内容

以上の手順により得られた結果を取りまとめ、概ね次のような構成で環境配慮計画書を作成する。

（ア）事業計画の概要

- a 指定開発行為者の氏名及び住所、指定開発行為の名称、種類、目的、内容、当該

対象事業の必要性、事業計画検討の経緯

b 対象事業に係る許認可又は協議の根拠となる法令及び条項

c 環境配慮計画書の作成を委託する場合は、その受託者の氏名及び住所

(イ) 周辺地域（関係する地域）の概況把握

(ウ) 地域環境の現況把握

a 既存資料による整理・解析

b 地域環境の制約要因の把握と評価

c 環境要因の把握と評価

(エ) 環境配慮の立案

事業の実施にあたり、地域環境の保全及び地球環境の保全の観点から、環境配慮の方向性及び留意すべき事項を明らかにする。

(オ) 総合評価

事業計画等の内容からみて重要であると考えられる環境要素及び項目について、地域の制約要因、事業の影響要因、環境配慮の内容等を総合的に判断して、環境面からみた事業計画等の総合評価を明らかにする。

3 中期計画における環境配慮⁴⁾

特に条例により制度化した手続きではないが、「川崎新時代 2010 プラン 新・中期計画（第3次）1999～2003」の策定にあたって、次に示すとおり環境への配慮が行われている。

(1) 環境配慮の手順

中期計画策定にあたり、環境面とのかかわりを重視し、開発系事業を対象に計画の策定段階から事業実施にともなう課題の抽出とそれへの対応の検討を行い、中期計画と環境基本計画をとの整合を図るために、次のとおり環境配慮の手順が取り入れられた。

ア 環境配慮事項の確認

開発系事業を対象に環境配慮事項の確認を行い、新・中期計画事業の立案段階での環境面とのかかわりを把握する。

イ 個別事業ごとの環境配慮

各々の事業の立案段階では、環境基本計画に定める地域別環境配慮指針及び事業別配慮指針の項目等に照らし、事業が環境改善を直接目的とするときはその内容の向上を図り、反対に環境に負の影響を及ぼすおそれのある場合には一層の配慮を図る、という両面から環境配慮の充実に取組み、各事業と環境基本計画との整合性を確保する。

ウ 累積的な影響の検討

環境基本条例に基づく環境調査の対象及び環境影響評価条例の指定開発行為等の規模に該当する一定規模以上の事業について、事業規模や計画人口などをもとに、事業相互の累積的な影響の傾向を検討する。

(2) 環境配慮の検討

定量的推計が可能であること、川崎市の環境問題からみて重要な要素であること、広域的な視点で影響が求められることなどを考慮して、大気、緑、ごみ、水循環を指標項目として環境への影響の検討が行われた。

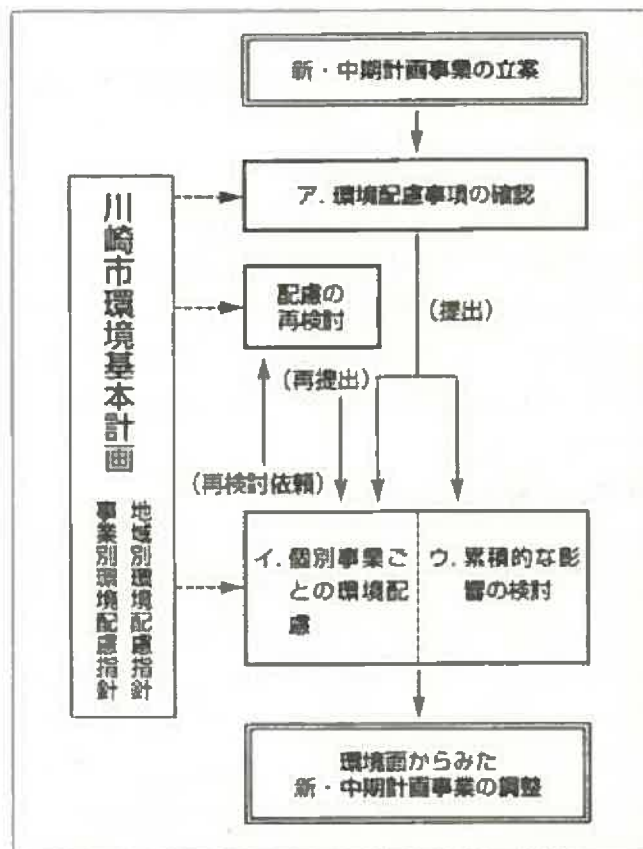


図4-2 環境配慮の検討フロー図³⁾

○参考文献

- 1) 川崎市「環境基本計画年次報告書」(1995年度版), 1996年1月
- 2) 環境アセスメント研究会編「わかりやすい戦略的環境アセスメント」, 中央法規出版, 2000年12月
- 3) 川崎市「川崎市環境影響評価等技術指針」, 2001年12月
- 4) 川崎市「川崎市新時代2010プラン 新・中期計画(第3次)1999~2003」, 1999年

第5章 国内自治体の戦略的環境アセスメント制度

本章では、国内で戦略的環境アセスメントの導入を図ろうと検討している自治体の取組について紹介する。

1 埼玉県「埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想

～次世代の他段階型環境アセスメントの実現を目指して～

埼玉県においては、2000年（平成12年）8月から、総合的環境アセスメント（仮称）構想検討専門委員会を中心に検討が開始され、2001年（平成13年）10月、埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想としてまとめられた。以下にその概要を示す。

（1）概要

ア 埼玉県戦略的環境アセスメントの定義

埼玉県における戦略的環境アセスメントは、計画等の策定者が、環境面と社会経済面を統合したより適切な環境配慮の実現を目指すため、環境への重大な影響を及ぼす恐れのある計画等に関する意思決定を行う前の段階において、その計画等の実施に伴う環境面の予測・評価を関連する社会経済面の影響の推計と連携しつつ行うプロセスであるとしている。また、現行の事業の実施段階より早期の段階において、環境・社会・経済のうち、環境を中心に据えて、関連する社会的側面・経済的側面も考慮することで、環境面への配慮を十分に幅広く検討し、環境配慮に関する情報を意思形成に組み込むプロセスとも表現し、あくまで計画等の案を作成する過程（プロセス）の中で環境への配慮のあり方を比較検討するもので、意思決定ではないことを強調している。

この制度における具体的な計画原案策定の流れを図6-1に示す。まず計画策定者が計画の策定方針に基づいて社会・経済・環境などさまざまな要素を検討して複数の計画案を策定する。次にこれらの計画案に関する情報が公表されて埼玉県戦略的環境アセスメントが行われ、その結果、環境配慮に関する情報が形成される。この情報が計画の策定プロセスにフィードバックされ、計画策定者はアセスメントプロセスによって形成された情報を含め様々な要素を総合的に判断して案の絞り込み作業を行い、計画の原案が策定される。

イ 現行制度との関係

埼玉県戦略的環境アセスメントは、現行制度に比べ環境面の評価の領域を拡大し、社会経済面の影響の推計と連携するとともに、意思決定のより根源的な段階へさかのぼるもので、従来実施されてきた事業実施段階における環境アセスメントと一体になって、より効果的・効率的な環境への配慮の実現を目指した他段階型環境アセスメントの仕組みを構成するものとされる（図6-2）。

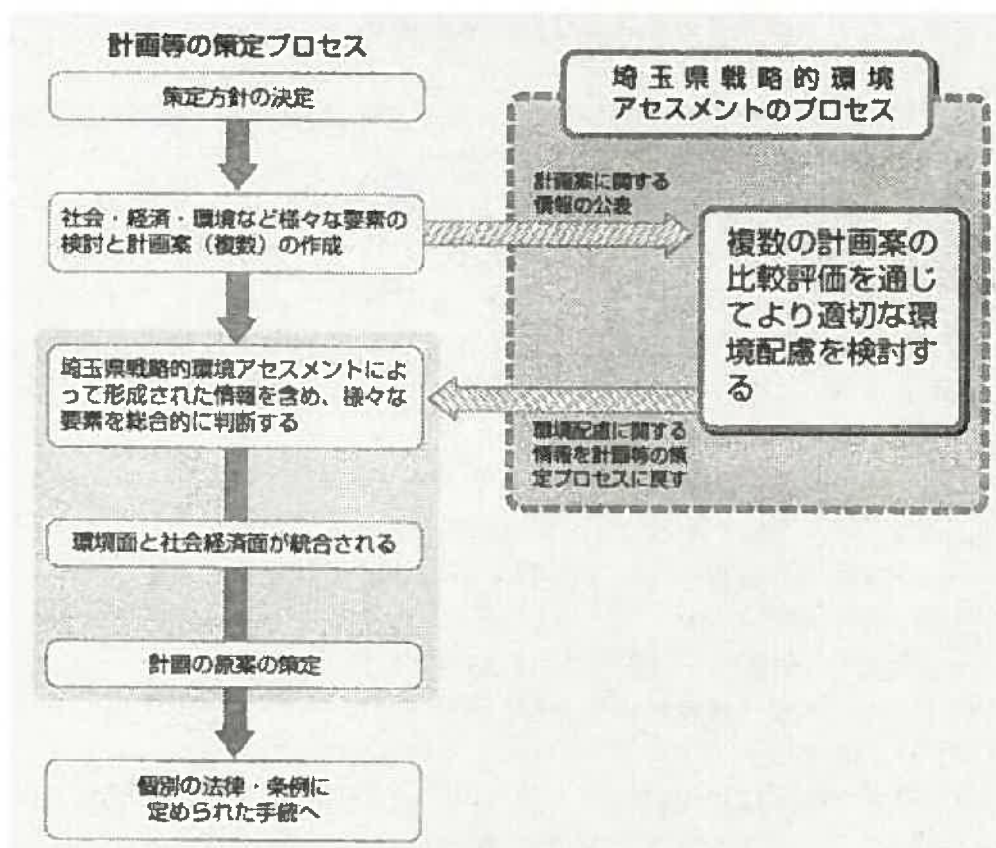


図 6-1 計画等の策定プロセスと埼玉県戦略的環境アセスメントの関係¹⁾

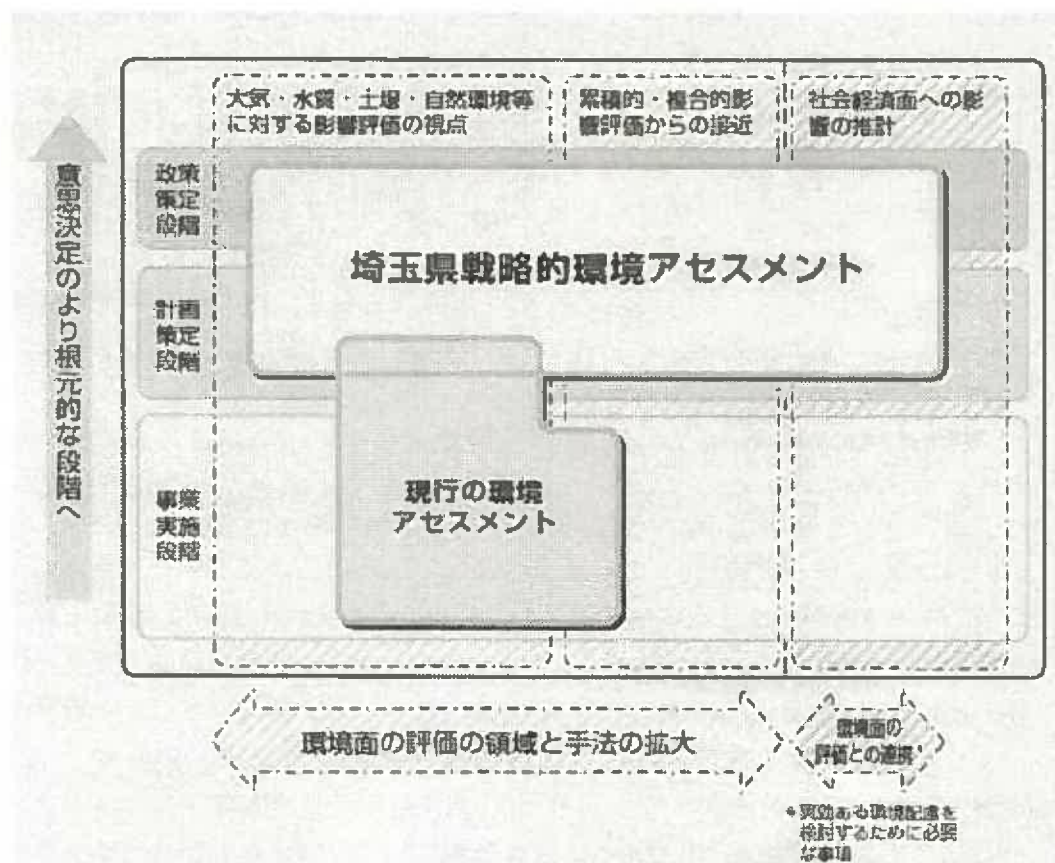


図 6-2 次世代の多段階型環境アセスメントの構成イメージ¹⁾

ウ 対象とする計画等の範囲及び制度化の形式

この制度が対象とする計画等の範囲は、埼玉県域を対象範囲に含む形で策定される計画等のうち、環境の保全に重大な影響を及ぼすおそれのあるものであり、①個別事業の基本構想・計画、②広域的な整備計画、③土地利用系計画、④大規模複合開発構想・計画、⑤総合計画・条例など政策にかかわるものなどである。

適用範囲は、県の計画のうち、まず個別事業の基本構想・計画を対象とし、事例を積み重ねながら拡大するとされ、制度化の形式については条例を基本とするが、政策や計画の策定段階での環境アセスメントの実施事例がまだ少ないため、当面は要綱による事例の蓄積を重ねるとされる。

エ 予測・評価手法のあり方

(ア) 予測・評価手法の基本的考え方

予測・評価手法の基本的考え方は次の通りである。

- a 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。
- b その際に関連する社会経済面の影響の推計と連携させる。
- c 累積的影響・複合的影響を検討する観点からの予測・評価を可能とする手法を採り入れる。
- d 環境の範囲は、環境基本条例の理念に基づき、また環境基本計画も踏まえ、現行制度における調査、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。
- e 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。
- f 予測・評価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、環境等の情報のデータベースを整備する。

(イ) 複数案の検討のあり方

複数案の検討のあり方については、次の通りである。

- a 計画等の策定段階に即した形で、計画等の目的や制約条件などを考慮に入れながら、環境配慮のあり方を検討するのに適した範囲・方法で、柔軟に設定
- b 複数案は、環境配慮のあり方について十分な検討ができるのであれば、必ずしも計画等の内容全てを対象にする必要はなく、重大な環境への影響が生じる可能性がある部分（パーツ型代替案）に絞り込むこともできる。
- c 計画等が実施されなかった場合（ゼロ・オプション）の環境及び社会経済の状況の推移についても記述することで、複数案の環境への影響がどの程度であるかをより明らかにするとともに、計画等の必要性・有効性も明らかにする。

(ウ) 社会経済的影響の推計

本制度では、環境面の影響の予測・評価を実施するにあたり、関連する社会経済面の影響の推計を考慮しながら行うことが大きな特徴である。

その理由は、環境面の予測・評価のみに限定されれば、環境への影響の種類や程度との係わりにおいて、計画等の有効性や実施にかかる費用について検討する

ことができないなど、実行ある環境配慮の検討とかけ離れ、持続的に発展することができる社会の構築を迫及する埼玉県戦略的環境アセスメントの効果が十分に発揮されないためとしている。

なお、社会経済面の影響の推計においては、環境面の予測・評価を行う上で必要となる計画等が社会経済にもたらす影響（計画等の意図する効果のほかに、必要となる費用、好ましくないと考えられる影響等を含む）について、計画等の内容や対象地域の社会経済等の調査結果に基づいて、種類事に明らかにすることを基本とするとしている。

オ 手続きに参加する主体の役割

本制度では、予測・評価等の内容を適切なものとし、本制度を効果的・有意義なものとするため、計画等の策定者と複数の主体（県民等（住民、NPO、専門家など）、知事、市町村長等）との間で十分な情報交流が確保されることが不可欠であるとし、また、計画等の内容及び埼玉県環境アセスメントの予測・評価等に係わる情報は原則として公開することとしている。

その中で各種対の役割は、次の通りとされる。

- ・計画等策定者：実行可能な範囲内で、環境への影響をできる限り回避・低減するよう十分な検討を行った上で複数案を設定し、評価主体として予測・評価を実施する。また、戦略的環境アセスメントによって形成される情報を意志決定において考慮する。
- ・県民等：意志決定において考慮されるべき環境配慮に関する情報の形成に参加する。
- ・知事：手続きの進行を管理する。予測・評価等の内容の調査検討等を行う。計画等策定者に意見を述べる。
- ・市町村長：地域の意見を集約・代弁する。

カ 手続きのあり方

手続きは公開を原則とするが、スクリーニング、スコーピング、複数案の予測・評価、県民・知事等の関与、調査検討、評価情報の考慮等の重要な要素については、今後制度化の際に基本的な要件を定めることとされる。

（２）検討過程における議論

ここでは、本基本構想成立過程における事情について、2001年10月26日に行った埼玉県担当者からのヒアリング結果を整理した。以下は担当者の話である。

○「埼玉県戦略的環境アセスメント」制度について

- ・実施するためには、一気に進めることは難しいので、まず考え方を示して、理解を得てから制度を実施していこうと考えている。

○事業部局、国の反発について

- ・この計画の策定についてはトップダウンの指示なので、事業局に議論にのってもらい基礎地はできている。
- ・考え方をまとめるにあたり開発部局からの反発はあった。そのため、環境審議会の中でも環境政策の一部分として話し合っていた。委員の国土交通省関東地方整備局長は、これは特に環境部門（環境省等）が行う制度ではなく、国土交通省で行うものという認識を持っていた。

- ・基本構想の検討過程における論点を抽出し、「基本構想」の参考資料中に「論点整理」として掲げた。ここにはまだ今後議論の余地がある部分も残っている。
- ・国は、「県の中での国の事業なので、国も関与したい、今後制度化するときも関与したい」という立場を採っている。
- ・戦略アセスを実施した上でさらに事業アセスを行うことの意義を事業部局がなかなか理解してくれない。
- ・道路部局との調整では、複数案の公開は今までの道路行政のやり方では難しいと言われている（道路用地の確保は、相手方に「この場所しかないから」という形で交渉するため）。また、広域的な道路網を構築すると考えると、地域住民だけの問題ではないと主張している。
- ・東京都の戦略アセスの試行（後述）における道路条件については、「複数案の作成は事業者任せであり住民の意見が入っていない」という批判が審議会であった。また、都市部では都市計画決定がなされており、道幅も決まっている。幅が決まると採りうる技術も決まってくる。
- ・戦略アセスを事業部局にどう引き継ぐかは試行錯誤になると思われる。

○その他

①戦略アセス的な評価は現行制度でも可能という考え方について

- ・調査計画書で、どのような複数案を採ったかということを任意だが書ける。

②予測・評価手法の基本的考え方に「社会経済面への影響の推計」を入れたことについて

- ・SEAの重要な要素であり、局間の利害を超えてNEPAのように社会経済的な項目を入れていこうと思っている。ただし、本来的な社会・経済面には踏み込まないという限定を事業部局から言われている。
- ・あくまで環境アセスなので、環境面から見た制度にする。関連部局の意見をまとめるのは実施要綱で行う。

③基本方針策定にあたっての意見の取り入れについて

- ・メールや掲示板を利用し、県民意見を募集した。

④戦略アセスの目的に「持続可能な発展」という考え方を取り入れたことについて

- ・従来のように、「今までのやり方ではだめだ、限界だ」では目的として物足りないため。

⑤どの段階で環境配慮が必要と思われるか

- ・理想的には全ての段階においてというニュアンスを打ち出したかった。
- ・全てのものに共通する一定の段階としては決められないが、対象によっては決まるものもあると思われる。
- ・何かのガイドラインに従い、各段階で自分たちで考えて環境配慮を組み込むだけではなく、外部の人の情報も組み込みながら進めることが持続可能な社会を創るためには必要である。
- ・長の政策判断を住民に問うのも疑問である。長期的に考えれば、理想を掲げて、戦略アセスを行うことがふさわしい分野については、その導入に向けて取り組むことが必要であると思う。

- ・これを契機に、環境配慮という一種の哲学・行政内部の運動といったものを打ち出せればと思っている。

(5) 今後の方向性

ヒアリング後の埼玉県においては、2002年（平成14年）1月、埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想を踏まえ、埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱素案及び同実施要領素案が策定された。その後同年2月1日から28日までの間、同素案について埼玉県県民コメント制度に基づき県民意見を求め、それを踏まえて、同年3月27日に埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱及び同実施要領が制定された。実施要項の概要は以下の通りである。

ア 実施要綱の趣旨

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、環境を中心に据えながらも関連する社会経済面も考慮して、幅広く環境配慮のあり方を検討することにより、環境負荷の回避・低減を図る。

イ 実施要綱の概要

(ア) 対象とする計画

県が策定する個別事業（埼玉県環境影響評価条例の対象事業となるもの）の計画等を対象とする。また、県と市町村が共同して策定する計画等は、市町村の合意があれば対象とする。

(イ) 実施主体及び実施時期

戦略的環境アセスメントは、計画等の策定者が個別事業の計画等の立案段階で実施する。

(ウ) 手続の概要

a 「戦略的環境影響評価計画書」の作成等

計画等の策定者は、当該計画案について環境面の調査・予測・評価等を行う項目及び手法や社会経済面の調査・推計を記載した「戦略的環境影響評価計画書」を作成し、これに対する県民、NPO（民間非営利団体）及び環境部局の長としての知事の意見を求める。

b 「戦略的環境影響評価報告書」の作成等

計画等の策定者は、提出された意見を踏まえ調査等の項目及び手法を決定して予測・評価等を行い、「戦略的環境影響評価報告書」を作成した上で、これに対する県民、NPO及び環境部局の長としての知事の意見を求める。

2 東京都「総合環境アセスメント制度」

(1) 概要

東京都の「東京都総合環境アセスメント制度」は、1993年度（平成5年度）末から検討が始められた。以下にその概要を示す^{2) 3)}。

ア 対象とする計画

試行段階においては、東京都が策定し、かつ実施する計画とした。

本格実施にあたっては、マスタープラン等のより上位の計画や民間事業者等の策定する計画などについても対象を拡大すべきとの考え方もあるが、本制度の確実な定着及び責任ある実施を図るため、当面試行段階と同様の範囲を対象とされ

た。なお、今後対象範囲は拡大することを検討することが必要とされている。

また、個別計画については、条例アセス対象事業に係る計画であって基本計画の立案の段階のものを対象とする。このうち、条例アセス対象事業の最適規模を基準とし、当該事業規模の2倍から3倍以上の大規模な計画については、原則としてすべて本制度の適用を図る第1種計画とし、また、第1種計画未満の計画を第2種計画とする。

さらに広域開発計画については、広域開発における複合・累積的環境影響に対応する視点及び広域開発計画の及ぼす環境影響の大きさに着眼し、一定規模以上の計画を対象計画とする。このうち、大規模な計画を第1種計画とし、また、第1種計画未満の計画を第2種計画とする。

イ 制度の適用について

計画の基本的事項が定まり、ある程度の客観的・定量的な予測評価が可能な段階とすることが適切であるとされる。

ウ 情報公開

この制度では、関係地域の公示、環境配慮所の公示・縦覧、環境配慮書の説明会、「都民の意見を聴く会」の公開、審査会の原則公開、審査意見書の公表、実施要領・技術指針及びガイドラインの公表等が行われる。また、3名の審査会都民委員の公募も行われる。

なお、条例アセスでは知事が開催する公聴会において都民が意見を述べることとなっているが、本制度では、試行審査会が「都民の意見を聴く会」において直接都民の意見を聴き、審査に反映できる制度としている。逆に、「実施主体の意見を聴く会」制度も設けている。

エ 複数の計画案の作成と比較評価

実施主体は、計画の前提条件、事業費等の経済的条件、施工方法等の技術的条件などから見て、採用可能な複数の計画案を策定する。この複数案について評価項目別に予測・評価を行った上で（相対評価）、その結果に基づき計画案を比較評価することにより（総合評価）、環境面から見た各計画案の特性を明らかにする。

オ 環境影響の予測及び評価

（ア）複数計画案の作成方法

複数計画案の作成に当たっては、まず、東京都環境基本計画に定める「環境保全に関する配慮の指針」を基本とし、分野別の実施計画に定める目標や施策の方向等を勘案して、環境保全上配慮すべき事項を「環境配慮目標」として設定する。

次に、この環境配慮目標を踏まえ、対象計画等（以下「対象行為」）の実施による環境への影響をできる限り小さくするとともに、豊かな環境にも資するよう「計画の内容」や「環境保全措置」について検討し、その検討結果を組み合わせることにより複数の計画案を作成する。

（イ）予測・評価の方法

a 新たな評価項目の導入

予測・評価項目には、条例アセスの19項目のほか、新たに地球環境等に関する項目（地球温暖化防止、水資源、有害化学物質等）を加え、26項目とした。これらの中から、計画内容や計画熟度、地域特性を考慮して、予測・評価が可能

で、かつ評価が必要な項目を予測・評価の対象項目として選択する。

ｂ 環境へのプラス効果の評価

対象行為の実施による環境への「プラスの効果」についても、「豊かな環境の想像への寄与」という視点から評価の対象とする。このため、評価はマイナス効果とプラス効果の二つの評価軸に分けて行う。

ｃ 計画熟度に配慮した予測・評価

まず、総合アセスでは計画熟度の低い段階で評価を行うことから、予測の精度から考えても条例アセスのような厳密な予測・評価を行うことは適切とはいえないため、各計画案を相互に比較評価し、環境面から見た各計画案の特性を明らかにすることが重要であると考え。

このため、総合アセスでは複数の計画案相互の比較検討ができる程度の予測・評価ができればよいと考え、比較検討に当たっては定量的な予測・評価が原則ではあるが、計画案を相互に比較可能な範囲で予測手法の簡略化や定性的な方法を用いることができることとした。

また、評価手法としては絶対評価（基準値の達成等）ではなく、相対評価（寄与率、削減の程度等）をする。

なお、評価項目別の評価結果を踏まえて総合評価を行うに当たっては、必要に応じ、評価項目ごとの重要性を考慮して重み付けした上で評価する。

（２）制度の試行

東京都においては、この制度が我が国初めての制度であり、社会的影響も大きいとして、次の体制を整備した上で制度化に先立ち、1998年（平成10年）10月から試行実施を行った。

ア 運用体制の整備

（ア）試行実施要領

制度の運用に必要な手続を定めた要領であり、制度の目的、環境配慮書の作成・提出、環境配慮書の周知方法・意見提出手続、審査会の設置等、試行の運用に必要な基本的事項や手続を定め、これに基づき実施主体による環境配慮書の説明会の開催や意見書の提出などが行われる。

（イ）試行のための環境配慮技術指針

環境影響の予測・評価方法など、環境配慮書を作成するための技術的事項を定めた指針であり、これに基づき、計画策定者は地域特性の把握に関する調査、環境影響の予測・評価を行い、その検討結果を環境配慮書としてまとめる。

（ウ）試行のための環境配慮ガイドライン

環境配慮目標の設定や、これを踏まえた複数計画案の作成についての基本的考え方を示した指針である。

（エ）試行審査会

環境影響評価の内容等を調査・審議するための専門的・中立的な第三者機関であり、学識経験者12人と都民委員（公募、3人）で構成される。

イ 試行の状況

施行の状況について、2001年8月24日に行った東京都担当者からのヒアリング結果を整理した。以下は担当者の話である。

(ア) 個別計画

総合環境アセスの本格実施に先立ち、試行を行った。対象としたのは、放射第5号線・三鷹3・2・2号線の整備事業である。この事業は東西道路の隘路の解消を目的とするものだが、本来、計画道路は都市計画法施行令で幅員が決まるところ、この地域は歴史的遺構である玉川上水があるために特殊な例となった。

この制度の目的は、計画立案の早い段階で複数の計画案の環境面からの比較評価を行うことである。放射5号線・三鷹3・2・2号線それぞれについて計画案を3つ提示した。ゼロオプションはない。

この間都民から約2,300通の意見があったが、事業案に対する変更等の提案はほとんどなく、事業そのものの反対がほとんどだった。また、審査会においての口述希望は40人希望のところ20人に絞ったが、やはり反対意見が多く、それも事業そのものの反対意見だった。

(イ) 広域開発計画

当初、広域開発計画（あきる台）についても試行を行うことを予定していたが、この開発計画は凍結されてしまったため、どの程度の計画があれば総合アセスが可能かという検討を委託調査事業として行った。ただし、どのような住民反応があるかなどの手続面でのシミュレーションは行っていない。

広域開発については、計画案を複数提示し都民に選択してもらうよりも、1つの計画案に対しいろいろな考え方を示すほうが良いと考える。

(3) 今後の方向性

ヒアリング後、東京都においては、2001年（平成13年）11月に東京都環境影響評価審議会が都知事から「計画段階環境影響評価制度の導入及び現行制度の見直しについて」諮問を受け、条例改正特別部会を設置し検討・審議を行った。その結果、2002年（平成14年）4月に答申がなされた。以下に概略を示すが、今後これを踏まえながら条例化が進められると考えられる。

ア 計画アセスの対象とする計画

- ・個別計画：現行条例の対象事業の計画。対象規模は現行規模の概ね2倍程度。
- ・広域複合開発計画：30ヘクタール以上の開発計画で複数の事業が予定される計画。（複合・累積的環境影響に対応するため、新たに対象に加える。）
- ・政策レベル・構想レベルの計画等：今後の研究課題。

イ 計画アセスの対象とする計画

対象計画の計画主体が実施主体となるべき。ただし、東京都以外は当分の間実施を義務づけないことが望ましい。

ウ 複数案によるアセスメントの考え方

地域特性を踏まえ、規模、構造などの計画内容や環境保全措置の組み合わせにより作成。ただし、複数案が作成できない場合には、個別事業においては実施主体の免除申請により審議会の意見を聞き手続きを免除できるようにし、広域複合開発計画では、単一案しか作成できない場合でも計画アセスを実施すべき。

3 所 感

従来、開発に対し環境面からの配慮を中心とする環境アセスメント制度の中で、埼玉県における社会的・経済的側面からも考慮するという考え方は新鮮である。これは、南部と北部で県土の用途・性格が対照的な事情を反映している結果であろう。制度の細部は今後運用される中で明らかになると思われる。

また東京都では、すでに試行段階を経て、本年度には制度が導入されると報道されている。しかし残念なことに、制度化の過程で政策・構想レベルの計画等については対象外とされてしまった。

次章以降に述べるが、我々は調査の中で、戦略的環境アセスメント制度に必要な要素は、早期の計画段階での環境アセスメントの実施、代替案提示の義務づけ、独立・中立組織の存在との認識に至った。その点で埼玉県・東京都はともに、事業部局と調整しつつ、これらの要素を導入すべく模索を続けてきたと思われる。

今後、川崎市においても戦略的環境アセスメントを導入する段階に達したときには、これら他都市の取組が当初の目的を達したかどうか検証しつつ、本市に導入しうる制度について検討する必要がある。

○参考文献

- 1) 埼玉県「埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想」パンフレット, 2001年10月
- 2) 東京都ホームページ (www.metro.tokyo.jp)
- 3) 東京都総合環境アセスメント試行審査会「東京都総合環境アセスメント制度の本格実施に向けての基本的事項に関する意見」, 2001年

第6章 オランダという国

1 はじめに

「世界は神が創った。しかし、オランダはオランダ人たちが作った。」

オランダは、狭い国土を人の手による干拓で広げて作られた国のためこのように言われるが、実に全国土の3分の1は干拓地であり、高地ドイツに対し低い土地という意味の **Netherlands** がそのまま正式な国名となっている。今は観光用に9百基ほど残されている風車もその低い土地から水を汲み上げるためのものであり、最盛期には1万基ほどあったという。1932年に建造された北部の大堤防（全長30km、写真6-1）は、2分の1が海面より低い国土を守り続けている。

この、水を汲み国土を維持するということ。これがオランダの法制度の根幹と人々のアイデンティティの源になっているとは思ってもよらなかった。ここでは、オランダの環境制度の成立の背景について、今回の視察における出来事を紹介しながら考察したい。



図6-1 オランダ

Aの大堤防により内海（ゾイデル海）が仕切られ、湖（アイセル湖）となっている。

Bは後述するスラッジセンターのあるケテル湖。



写真6-1 大堤防

大堤防上の休憩所から。左側が海。片側2車線の道路と自転車専用道が見える。

2 制度成立の背景

(1) オランダの概要

オランダは欧州の西北に位置し、小国ベルギーを介してフランスとドイツに左右から挟まれ、北は北海に面し、大西洋上の西北には英国がある。面積は 4.1 万平方キロメートルと日本の九州と同等であり、人口は約 1,529 万人である。これは 1 キロ平方メートルあたり 360 人の人が住んでいることになり、統計上、世界で一番の人口過密国である。南北約 300 km、東西約 200 km の広さで、国土は低く、一番高い最南端マーストリヒトでも海拔 320 メートルしかない²⁾。

オランダは隣の二つの小国、ベルギー、ネーデルランド、ルクセンブルグと共にベネルスク経済圏を作って経済の拡大を図り、更にはEU 発足メンバーの一つとして、欧州の経済統合に常に積極的に関わってきた。

特に、輸送産業については 16 世紀以降に活躍した海運業を基礎として発達し、世界最大のロッテルダム港、ヨーロッパ第 4 位のスキポール空港を抱え、ヨーロッパの中で揺るぎない地位を占めている。首都アムステルダム（写真 6-2）に次いで人口の多いロッテルダムには、小さい国土の中を縦横に走る鉄道、高速道路網など高度に完備されたインフラストラクチャーを背景に、また、遙かスイスまで通じるライン川という国際河川の存在もあって、欧州での物流拠点として比類ない存在となっている。



写真 6-2
アムステルダム市街

驚くほど空が広い。奥は中央駅。

主要産業は、豚 1,500 万頭、牛 500 万頭を数える酪農を筆頭に（写真 6-3）、石油メジャーのロイヤル・ダッチ・シェル社、工業では総合電気のフィリップス社、航空機生産のホッカー社、トラック製造のダフ社、高炉のホーホ・ホーベンス社、食品のユニーバ社など世界的に有名な会社がある²⁾。また、輸送業・銀行業・観光業・建設業も重要な産業である。

政体は、立憲君主制であり、オレンジ家のベアトリクス女王が元首となっている。始祖オレンジ公ウィリアム一世はオランダを独立させるためにスペインと戦ったことから、国



写真6-3
地方都市アルクマールの市（いち）における
チーズ屋台

様々なチーズが並ぶ。

民から大変親しまれる一方、女王におかれてもあくまで一般人として振る舞われているそうである。女王が普段住む王宮はデン・ハーグにあるが、正式な（名前だけの）王宮があるために、アムステルダムが首都となっている（写真6-4）。



写真6-4
女王が執務する王宮
（デン・ハーグ）
護衛も見えず、大変質素
である。なお住居用の王
宮は別にある。
中央は観光客向けにアイ
スクリームを売るワ
ゴン車。

宗教構成はキリスト教のカトリックが36%、プロテスタント27%、無宗教33%、その他3%である。しかし、オランダで一番の宗派はその質素・儉約主義的な国民性から拝金教とも言われており²⁾、これは、干拓により少しずつ国土を広げてきた歴史的背景によるものと説明される。

なお、主要言語はオランダ語であるが、ほぼ全土において英語が通じる。

（2）干拓事業の人々に対する影響

アセス制度の話を知っているうちに、オランダでは国民が行政に対し意見を申すことができるということを強く感じるようになった。また、逆に行政も積極的に情報を開示する姿勢がみ

られる。この背景について調査すると、この干拓という歴史的大事業が、自治意識、政府と国民の関係、国民性に与えた重大な影響が見えてきた。

そもそもオランダは、産業や経済の発展に伴って増える人口に対応するために、13世紀から、海や湖を陸に変えることによって国土を広げてきた。国土の約半分は海面より低く、また国土の20%以上は13世紀以降の干拓によって造り出された土地である。1200年代初頭から1900年までの700年間に4,700平方キロが干拓され、今世紀に入ってから、すでに2,500平方キロの土地が生み出された³⁾。

今回訪問したEIA委員会事務局のVerheem氏(写真6-5)の見解によれば、「多くの国は歴史的に貴族が民衆を強力に支配し、支配階級が決めたことを民衆に課したが、オランダは地理的に国土が海面より低く、水を汲み出さないと国土がなくなるという状況から、貴族といえども民衆と協力しなければならなかった。そのため過去千年来、貴族(権力者)と民衆の双方向に対話と協力関係が必然的に築かれた。」



写真6-5

EIA 委員会事務局の
Verheem 氏

世界で活躍する戦略的環
境アセスメントの実務者。

また長坂⁴⁾によれば、次のようになる。

オランダには治水委員会(Water Board)と呼ばれる組織があるが、これは堤防を保全し、水位を規定し、管理するための組織である。この成立の背景には、排水システムの建設と維持は各コミュニティの責任であったため、オランダには地域コミュニティの自治が早くから確立されていた。そして同時に各コミュニティはお互いの協力を必要とした。これは、排水にいったん問題が起こると、お互いの協力を得て解決する必要があったからであり、1250年以前に各地のコミュニティで組織化され、1600年頃までに、まさに自由な地方自治政府体制として確立された。

したがって治水委員会は、現在でいえば一つの「市」であり、オランダでは市町村という近代的な地方自治体制ができる前に、すでにヨーロッパでも最も早く地方自治の行政体制が出来上がっていた。治水委員会が、オランダの民主主義とNGOの原型となってきたのである。

治水委員会について若干補足すると、オランダ大使館のホームページ(<http://www.oranda.or.jp/>)によれば、「国、州、自治体と同様に公共組織で、ダム、堤防、水門の建設と維持、水位管理と排水・給水管理、並びに、水質管理を主な任務とし、

「運営部は管轄区域の家主や地主によって選出されるのが、昔からのしきたり」であるという。また今回訪問した Overijssel 州の Wubbolts 氏（写真 6-6）は、「この治水委員会は現在でも機能し、州や市町村と同列に水域の管理を行っており、これらの関係は非常に複雑である」と述べている。



写真 6-6

Overijssel 州の
Wubbolts 氏（左から二
人目）

手に取っているのは環
境影響評価書

また、倉部²⁾によれば、次のようになる。

オランダにおいては干拓事業は古くは共同体単位で行われ、古代中国のような国家的な治水事業としては行われなかった。そのため、干拓事業を遂行する上で強大な権力は発生せず、小さな共同体の結束が重要となるために逆に個々人の権利・平等意識が強まっていた。

すなわち、干拓事業・治水事業という、共同体をもって人海戦術的に取り組まざるを得ない課題に直面したオランダ人は、強力な指導者により困難に立ち向かうのではなく、平等を基調とした精神風土を作り上げ、組織として取り組む国民性を築いたと考えられるのである。

ところで、オランダではオランダ語以外に英語が通じると先に述べたが、これは、貿易の歴史、外国人の流入、自国面積の小ささによる他国との距離等による³⁾。この状況を司馬⁵⁾は、「オランダ人には、他に誇るべきものがある。文化もそうだが、特に彼ら自身が造成してきた国土がそうであるといっている。だから、アイデンティティ（自己が自己であること）を固執するのに、言語だけということはないらしい。」と賞賛している。この証左として彼らは、Ijssel 湖を北海から締め切る大堤防のレリーフに「将来を建てないと、民族はなくなる」と刻んでいる。

なお、自治意識の醸成・政府と国民の関係については別の意見もある。すなわち、商人としてのオランダ人の歴史によるというものである。

先の Verheem 氏は、「オランダは国土が狭く産業も少ないので、海外に出て商売で富を蓄えたので民衆（商人）の立場が強くなった。そのため政府は、民衆と話さないと物事が進まない状況になった。」とも述べており、また司馬⁵⁾によれば、『『自由』』というのは、後生の東洋人

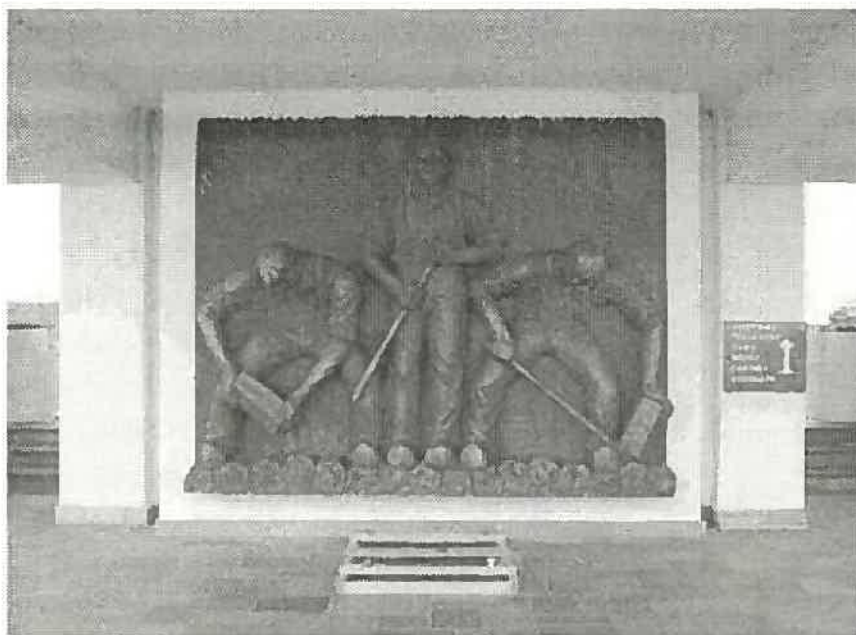


写真6-7

大堤防上の休憩所
(Afsluitdijk Monument)
にあるレリーフ

上部に, “EEN VOLK
DAT LEEFT BOUWT
AAN ZYN TOEKOMST”
と記してある。

が恍惚となるほどには高邁ではなかった。ただひたすらに実利的だった。16世紀末, この国の市民たちが賢明にもがいて領有国のスペインから独立したのも, 自由のためだった。どんな思想をもってもよく, 何を信仰してもいい, という社会でなければ生きられないし, 商売もできないし, 遙かな遠洋にも出てゆけないのである。殺風景に言えば, オランダの自由やら許容性やら市民的権利は, ひとえに金もうけという実利から出発したといえなくもない。」と分析している。

これらの分析はどちらがオランダ人の国民性により大きな影響を与えたかと考えるべきではなく, それぞれ相まってこの国の国民性となっていると見るべきであろう。

(3) 国民の環境に対する意識

日本人から見ると地平線まで続く緑の牧場や畑は, 自然が溢れているかのように思える。しかし, 彼らはそれを人工的だと言い, 農地をやめて新たに森林をつくることを望んでいる。

低地であることは, 環境に対する高い意識にも関係している。地球温暖化による海面の上昇は国土がより低くなり, その消失につながる。また, 海面の上昇による大堤防への直接の影響に加え, 国際河川経由で海水が進入することも見逃せない。今回訪問した国土・都市計画・環境省の Bergman 氏(写真6-8)によると, 現在の環境大臣は, 京都議定書の採択の際に活躍されたとのことである。

そのため自動車には非常に高い税金が掛けられている。一方, 都市部・郊外を問わず, 総延長数千 km に及ぶ自転車専用道が整備され, 自動車はもとより歩行者までもが自転車には遠慮をしている。アムステルダムからデン・ハーグまでの 30 km の距離に自転車専用高速道路の建設が予定されているのも, この国ならではのことである。

また廃棄物についても熱心に取り組んでいる国と紹介されるが, 前述の Bergman 氏によれば, 「温暖化防止に取り組むといっても, 多くの人々はなかなか自動車の利用は控えない。それに比べ廃棄物は身近で取り組みやすい対象なのです。」とやや控えめな発言を得た。

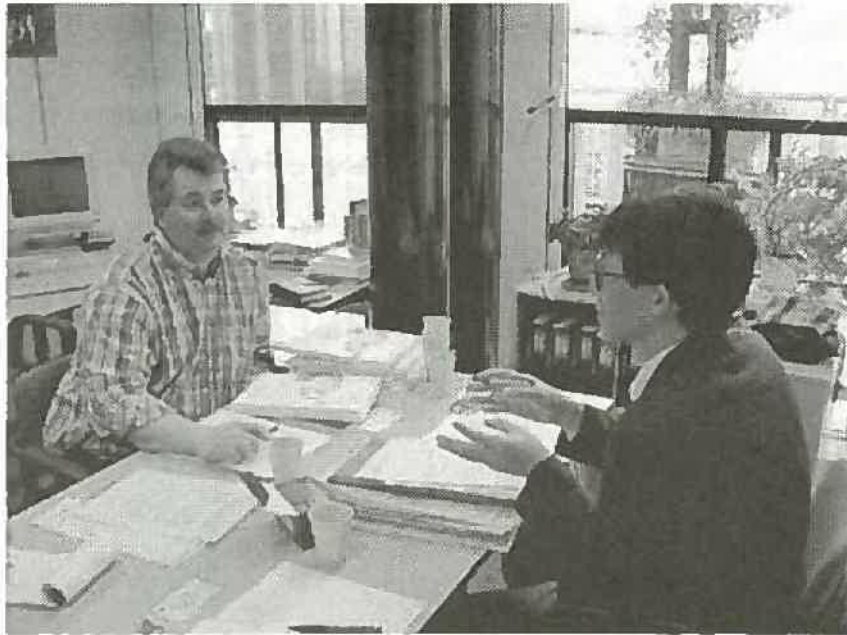


写真6-8
住宅・国土計画・環境
省の Bergman 氏

国家廃棄物計画に関する担当者。
なお、この建物は夏は屋根を解放することで冷房が必要ないほか、建物内に植物が植えられているなど、大変特徴的な庁舎である。



写真6-8
朝の通勤風景
道路を横断するときは、一步踏み出す前に、自転車専用道の自転車を確認することが重要である。

(4) 国民の権利意識の高さ

オランダ人は個人の権利意識が高いように思えた。

それは特に景観に関して強く、Overijssel 州の Wubbolts 氏によれば、庭に木を植えるにも（そして動物を飼うにも）隣人に断る必要があるという。特に前庭の植木については日照権の問題から厳しい。また、フェンスや仕切りは見通しが悪くなるために嫌われ、そのため運河や水路、高速道路に柵は設けられない（そのかわり4歳になるまでに児童は服を着たままで25m泳げるようにプールで訓練を受ける。また自動車についても運転中に水

に落ちた場合の脱出訓練を受けることができる、写真6-8)。人が自転車がそして自動車がどこに落ちようと全て自己責任の国である。



写真6-8-1
塀やガードレールなどのない町並み
建物の窓も大きく、中からの眺めもよさそう。外から中も見えるので、家の中はきちんと片づけておкраしい。



写真6-8-2
柵のない水路

これは、主要都市の駅から列車で5分も移動すれば、遮蔽物はほとんどない車窓には水路の引かれた農耕地と空ばかりが広がり、はるか遠くに地平線が続くという景色が「ごく普通」であることと無関係ではないと考える（写真6-9）。



写真6-9 典型的なオランダ郊外の風景

広い空と農地と、その間に広がる地平線。地平線には教会と風力発電機が見える。
手前の草陰に水路がある。電車の車窓から。

ほかにも、法的権利関係まで踏み込むことができなかったが、オランダにおける景観の保全・規制に関する事例としては、

- ・市内の古い建築物の外装の変化禁止（内装は可）。
- ・かなり低い建築物の高さ制限
- ・郊外の高圧送電線は原則として地中埋設
- ・一時期相当数立てられた風力発電機は、「地平線が汚れる」という理由で最近では敬遠。

などがある。そのためか、アムステルダム市街でさえも、日本よりも空が広く感じられた。

また、文献にはオランダ人はサービス残業をしないとあり、公私を混同しない国民性であるようだ。通訳の鈴紀氏から聞いた話では、6時少し前に商店に行くと従業員が帰り支度をしながら、「この店は6時で閉める。だからもう売らない。」ということがあるとのことである。ただし、フランスでは約束の時間前に訪れることは極めて失礼らしいが、ここオランダではそれは大丈夫とのことである。

（5）議論好き

強い権利意識を支える土台として、話し合いが好きな国民性であるということが挙げられる。

今回、Bergman氏も、オランダ人は納得するまで話し合う国民性だと話しており、やや長いが皆越³⁾は、『『オランダ人が10人いれば、10の政党が生まれる』』といわれる。実際、オランダ人は議論好きである。誰もが自分の意見を持ち、自分の考えを述べる。だか

らといって、協調性がないというのではなく、一応自分の意見を述べておく、自分のアイデンティティーを示さなければ気がすまないという感じである。その結果、自分の意見と人の意見が異なる場合には、自説を曲げるのではなく、自説を引っ込めるのでもなく、双方が納得するまで話し合っ、意見調整を行う。貿易で身を立ててきた商人国家の面目躍如ともいえるべきほど、ネゴ (negotiation) を気長に行う。」と述べている。

Bergman 氏が挙げた事例として、オランダでは大きなPETボトルにはデポジット (我々が Leiden を訪問したときには20ユーロセント) が課せられているが、先般も国会で、小さなペットボトルに掛けるデポジットについて延々と議論が行われたそうである。議論は好きでも、簡単に合意に達するか否かはオランダにおいても別問題のようである。

(6) 自由、平等

権利意識の高さ、議論好きなオランダ人を支えるものは、自由と平等であると思われる。

オランダ憲法の第1条は、「オランダにある全ての者は、同等の場合に同等の待遇を受ける。宗教、思想、政治的信条、人権、性別、もしくはその他のいかなる理由による差別も認めない。」と定める。これは、「尊重しなければならない」ではなく、「差別も認めない」という禁止規定であることに注意を要する。すなわち、差別をした瞬間にその者は犯罪者となるのであり、倉部²⁾もまた、最もオランダ人の倫理観に訴えるのは「おまえは差別をするのか」という言葉であると述べている。

これについては司馬⁵⁾は、『自由』というのは、後生の東洋人が恍惚となるほどには高邁ではなかった。ただひたすらに実利的だった。16世紀末、この国の市民たちが賢明にもがいて領有国のスペインから独立したのも、自由のためだった。どんな思想をもってもよく、何を信仰してもいい、という社会でなければ生きられないし、商売もできないし、遙かな遠洋にも出てゆけないのである。」「殺風景に言えば、オランダの自由やら許容性やら市民的権利は、ひとえに金もうけという実利から出発したといえなくもない。」と分析している。

我々も今回の調査の間、何の不自由・差別も感じなく過ごすことができた。また、予想以上に観光客ではない有色人種も多く、社会の多様性をうかがうことができた。

(7) 長期的な視点を持ち、計画的

オランダ人は長期的な計画を立てることが好きだと感じる。

我々が見学した Rijkswaterstaat (スラッジ処理センター) では、投棄地の側面を遮水シートで覆わないことについて、20年持つかわからないから、と担当者は述べた。また、同センターからの帰路にある Kampen 市では、新たに架けた橋 (写真6-10) の水面からの高さは、50年後の水位を見越したものであるとのこと。時間的スケールが長いと感じた。

この背景には、干拓事業と無駄の嫌いな国民性から解釈すると説明しやすい。すなわち、干拓事業とは自然を相手とする事業であり、計画的に進めていかなければ、それまでの努力が文字通り水泡に帰すことになるからである。

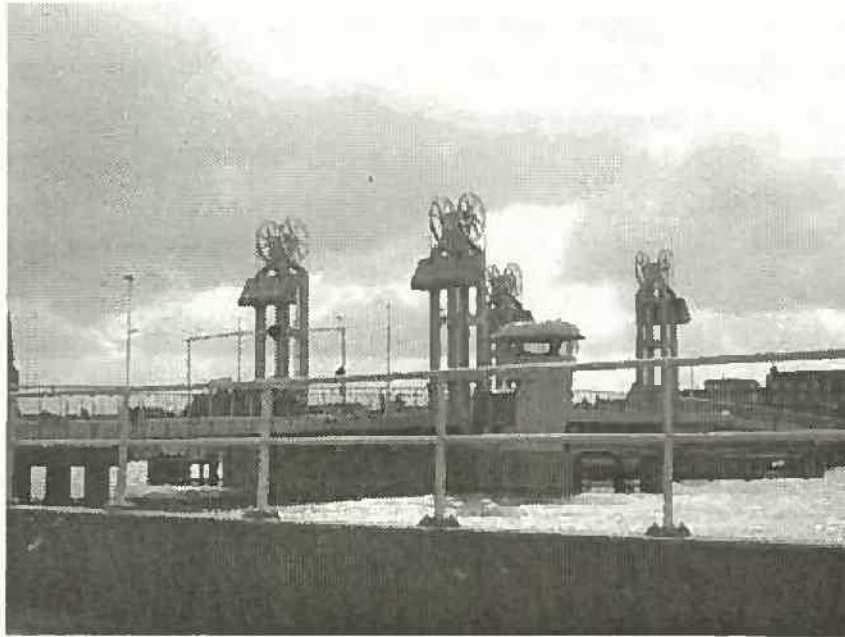


写真6-10

Kampen 市の新たな橋
オランダにしては珍し
く斬新なデザインであ
る。橋梁は可動式。

3 まとめ

我々は「戦略的環境アセスメント」と大きく構えるが、彼らはそれが極めて一般的、当然であるごとく話す。それは、これまで述べてきたように、

- ・強大な権力とそれに従う民衆，という図式が歴史的に成り立たなかった。
- ・国民の権利意識が高く，また議論を好む土壌がある。
- ・長期的視野を持ち，計画的である。

という背景から，システムが受け入れられやすかった，言い換えれば国民性に適合したものであったからではないかと考える。

なお，計画段階からのアセスメントに関しては，オランダにおいても民間の事業については，やはり及ばない（義務づけられていない）ことに留意する必要がある。

翻ってみると，このシステムを本市に根付かせるためには，市民の権利意識の醸成，議論しうる場と情報公開という，市民にとっても行政にとっても難しい課題が見えてくるのである。

○参考文献

- 1) Janin, Hunt, "Culture shock! Netherlands", Kuperand, 1998
- 2) 倉部誠「物語オランダ人」，文藝春秋，2001年
- 3) 皆越尚子「オランダ雑学事始」，彩流社，1989年
- 4) 長坂寿久「オランダモデル」，日本経済新聞社，2000年
- 5) 司馬遼太郎「オランダ紀行・街道をゆく35」，朝日新聞社，1994年

第7章 オランダの環境アセスメント制度¹⁾

1 はじめに

この章では、主にオランダ環境影響評価委員会の Verheem 氏が 1998 年に日本で開催された「戦略的環境アセスメントに関する国際ワークショップ」にて講演された内容をもとに、オランダの環境影響評価制度を紹介する。

オランダでは、1987 年以降、環境管理法 (Environmental Management Act) に基づき、国土計画や各部門の活動計画が、その策定にあたって環境影響評価を実施することが義務づけられている。具体的には、国家事業として行う廃棄物処理事業、発電、土地開発、上水道事業など、また自治体事業として行う地域の廃棄物処理事業、住宅地・工業団地開発事業などがその対象となっている。

また、法案制定に際して行われる評価の実施に関しては、1994 年政府が環境テスト (Environmental Test; 通称「E-test」) の導入を決定し、環境に対して大きな影響 (正の影響又は負の影響) を及ぼす可能性のある法制度の制定に際して、環境テストを実施することが義務づけられることとなった。

2 オランダにおける戦略的環境影響評価 (Strategic EIA) の実施

(1) オランダの S E I A

オランダでは、環境管理法及び同法に基づく環境影響評価令により、環境に重大な影響を及ぼすおそれのある事業及びその事業に関して行政機関が行う決定を対象として、多くの政策・上位計画が事業実施段階の環境影響評価と同じ手続きに服している。

元来、オランダでは、S E I A を行うことが義務づけられている各種の計画やプログラムについては、住民の参加や環境担当機関との相談などの方法を通して、開かれた形で、また一定の手順を踏んで実施する慣例が確立していた。例えば、国レベルの計画に関しては、その多くが「国土計画で鍵となる決定」に定められている 4 つの段階 (①政府案の公告、②市民、政府機関、環境担当機関との相談・コメント等の結果公表、③閣議決定、④政策案の国会承認・公表) を経て最終決定に至ることになっており、各段階において、計画の改正案や、計画に対するコメントが公開されることになっている。

オランダでは、1970 年代後半から 1980 年代前半にかけて、あらゆる施策の計画立案に際して、十分の公開性をもってこれを行い、また各段階で住民の参加を求める形でこれを行わなければならないとする規則が確立している。その規則により開発された手続きには次のような共通する性質を有している。

- ・ 詳細な手続きを踏む
- ・ 計画やプログラムの複数の段階において情報を統合する
- ・ スコーピングと審査は住民の参加により行う
- ・ 独立した専門家グループからの助言を受ける
- ・ 代替案の可能性を検討する
- ・ 予測評価とモニタリングを行う

S E I A の手続きは次図のとおりである。

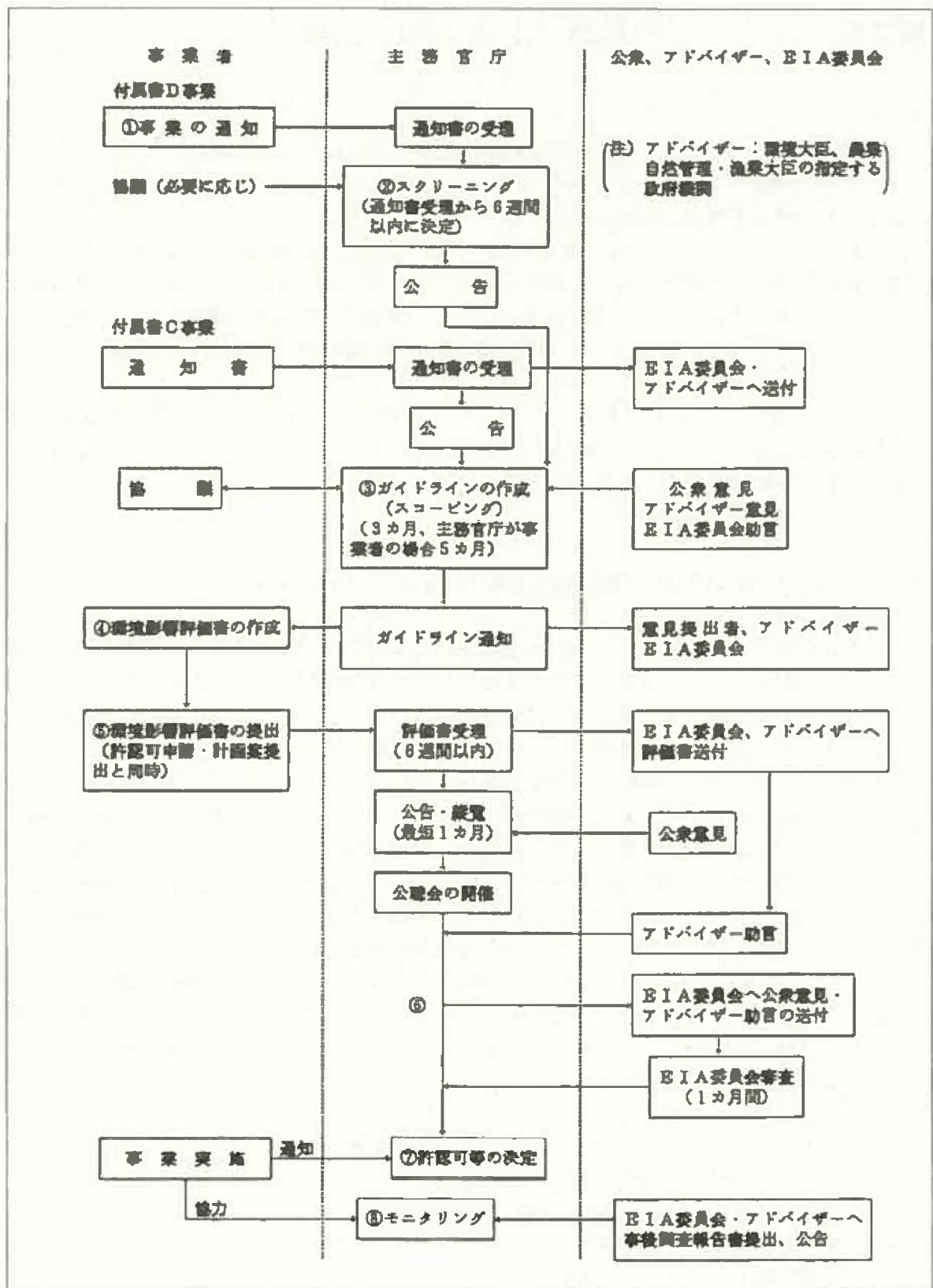


図7-1 環境管理法等に基づく環境影響評価手続き²⁾

(2) 評価項目

環境影響評価書に最低限記載すべき内容として、次のものが定められている。

- ア 提案されている活動の目的
- イ 活動の内容及び活動の実施の方法、合理的にみて考慮に入れるべき代替案
- ウ 環境影響評価書の作成の指示、活動と代替案に関連して過去に政府機関が下した決定の概要
- エ 活動又は代替案が影響を及ぼす範囲内での、環境の現状についての記述、活動と代替案のいずれも実施しなかった場合に、環境の推移についての予測
- オ 活動又は代替案が環境に及ぼすおそれのある影響及びその影響を確定し、記載した方法についての説明
- カ 何もしない場合の環境の状態と、活動及び代替策それぞれが環境に及ぼす影響との比較
- キ エ及びオに基づいて記載すべき事項のうち、必要な情報を欠いているために記載しなかった点の要約
- ク 環境影響評価書並びにそこに記載する計画事業及び代替案の環境影響を公衆が評価できるような情報の要約

(3) 公衆の関与の仕組み

公衆の関与は、ガイドラインの作成と環境影響評価書の2つの段階で行われる。

- ア ガイドラインの作成に当たっての関与
主務官庁がガイドラインの作成をする際に、何人も意見を述べることができる。
- イ 環境影響評価書に対する意見
環境影響評価書は、最低1ヶ月間は縦覧され、その間は何人も書面で意見を担当当局に提出することができる。
また、担当当局は公聴会を開催することとされており、何人もこの場で意見を述べることができる。

(4) 審査

住宅・国土計画・環境省、農業・自然管理・漁業省及び環境影響評価委員会によって行われる。

住宅・国土計画・環境省及び農業・自然管理・漁業省は法律で指定されたアドバイザーとして、環境影響評価書に関する助言を担当当局に提供しなければならない。

さらに、主務官庁は、「縦覧」と「助言」の成果を環境影響評価書に反映させ、環境影響評価委員会に送付する。同委員会は、科学的知見に基づき、評価書を準備段階に示されたガイドラインに照らして審査する。審査結果は、主務官庁に対する勧告として提出される。

(5) 環境影響評価委員会

- ア 任務
環境影響評価に関し、実施当局にアドバイスをする。
- イ 構成
 - ・ 37人のスタッフ（17名のテクニカルスタッフ、20名のサポートスタッフ）
 - ・ 17名のテクニカルスタッフのうち
委員長 1名

副委員長 8名

ほかに別に職をもった200人のオフィシャルメンバー（専門家）と400人のハウスタッフ（助言者）がいる。事業毎にオフィシャルメンバーから4、5人のグループをつくりテクニカルスタッフが加わって、プロジェクトをつくる。

ウ 特徴

- ・政府の一部ではなく、独立した組織であり、公益法人である。政党色はない。
- ・環境管理法に基づく組織であり、環境影響評価の際にはここにアドバイスを求めなければならない。
- ・事業者はアドバイスを受けないといけませんが、従わなければならないということはない。所管官庁が決める。
- ・環境影響評価に係る決定権はない。推薦もしない。環境影響評価の査定、プロセスの情報提供をするだけ。
- ・大衆の声も報告書にまとめ、政府に提出する。
- ・委員会のアドバイスは公表する。→中立・オープンなので結果としてこのアドバイスに沿った決定がなされることとなる。

3 オランダの「環境テスト（Eテスト）」

環境管理法に基づくSEIAの手続きは、機密性などの理由から非公開の形で行われる意思決定プロセスや、年間予算編成などのように短時間のうちに結論を得ることが求められる事柄に関しては、効果的に機能するとは考えられないので、別の方法がとられる必要がある。そこで、オランダでは、新規に行う立法案については、「環境テスト」が行われている。

オランダ政府は1994年に、新規立法措置の評価のあり方に関して新しい方向を示すことをめざして、「市場主義、規制緩和、法制度の質」（MDW）プロジェクトを提唱した。その中に、新しいアプローチとして、新法がどの程度の強制力があるか、どの程度実現可能なものであるか、また企業活動にどのような影響を及ぼすものであるかという評価と関連して、新規立法措置に対する環境アセスメント「Eテスト」が盛り込まれた。

このプロジェクトによって政府がめざしたのは、各部局に対し、強制するのではなく、各部局がその立案する法制度について適当な評価を行う刺激となるような制度を構築することであった。したがって、各部局が対応できること、選択的なものであること、法制度の立案に当たって行われる既存の手続きに組み込みやすいものであることの3点が、この制度の鍵となっている。

第一の点については、ヘルプ・デスク（「法案策定のための合同サポートセンター」）が設けられるとともに、環境アセスメントと他の各種アセスメントとの間の調整が図られている。第二の点については、評価の質問項目をできるだけ絞ったものにとするとともに、また、評価を必要とする法令の範囲を限定している。第三の点については、Eテストの手続きは、オランダにおける法制度の立案手続きに則ったものとされている。一般に法令の作成は、住民が直接関与することなく、非公式に、政府部内のみで関係所部局間の相互信頼と協力の上に作業が進められるのが普通であるが、Eテストもこれと同様に、簡易な形で、柔軟性を持たせつつ、住民や外部の専門家の関与なしに、複数の関係部局が共同で作業に当たるという形で作業が進められている。

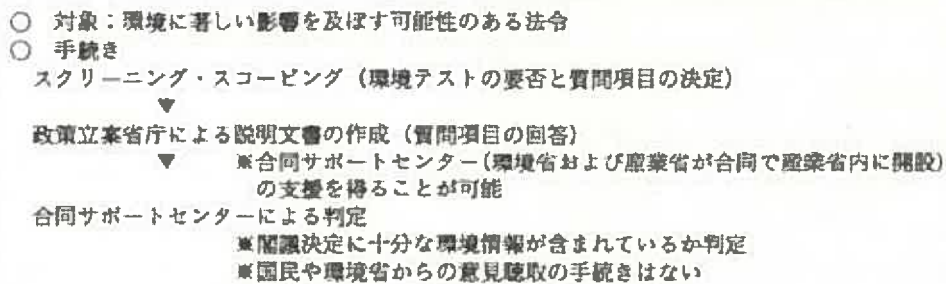


図7-2 Eテストの実施手順³⁾

○参考文献

- 1) 環境庁「戦略的環境アセスメントに関する国際ワークショップ資料」, 1998年11月
- 2) 環境庁「第1回戦略的環境アセスメント総合研究会資料」, 1998年10月
- 3) 環境アセスメント研究会編「わかりやすい戦略的環境アセスメント」, 中央法規出版, 2000年12月

第8章 川崎市の制度との比較・検証

1 オランダの環境アセスメント制度の背景

オランダ環境影響評価委員会（以下「NCEIA」という。）の Verheem 氏に次の2点について、質問した。

第1点にオランダで環境影響評価の手続きを規定している環境管理法が制定された背景について尋ねた。「政策決定をする前に、まず環境調査をする必要性があった。過去には決定の後にいろいろな環境に係る問題が生じることが多かったためにそれではまずいという認識から、決定が行われる前に、起こりうる問題を考えておこうということになったのがその背景である。」また、オランダでは以前から計画・立案の際には、事業者は情報を提供しなければならないという制度があったという。

第2点にオランダでは環境影響評価制度が進んでいると言われる理由について尋ねた。それには、図らずも貴族も平民も皆で水を汲み上げ、お互いに物を申せる環境にあったというオランダの歴史的背景からであるとの答えが返ってきた。

また、国土・住宅計画・環境省の Bergman 氏によればオランダでは全ての政策は情報公開法により公聴会を行うことになっているとのことである。

このような背景があつてのことか、オランダでは環境管理法に基づき政策・上位計画段階と事業実施段階の環境影響評価を淡々とごく自然に手続きを進めているとの印象を受けた。しかしながら、早期の段階から手続きを始めてはいるものの公衆からの意見書の提出や公聴会制度は川崎市の環境アセスメント制度と同じ手法であり、その点では日本の制度が必ずしも遅れているとは思えない。

2 川崎市の既存制度と先進自治体の制度、オランダの制度の比較

本市の既存制度と他自治体との制度等との比較は表8-1のとおりである。

表8-1 S E A 制度比較表

制度名／年	環境調査（川崎市）1994	環境配慮計画書（川崎市）1999	東京都総合アセス制度 ¹⁾ 2000（試行）	埼玉県戦略アセス制度 ²⁾ 2002（要綱制定）	環境テスト（オランダ） ³⁾ 1995	環境管理法（オランダ） ⁴⁾ 1987, 1999 改正
制度体系	川崎市環境基本条例第12条	川崎市環境影響評価に関する条例第8条	東京都総合アセスメント制度試行実施要領	埼玉県戦略的環境影響評価実施要領	閣議決定	環境管理法第7条及び同法に基づく環境影響評価法に基づく環境影響評価法
概要	・市は、環境に係る市の主要な施策又は方針の立案に際し、環境調整会議において、環境に係る配慮が十分になされているか、環境の観点から望ましい選択であるか等についての調査を行う。	・市が行おうとする大規模な事業について、計画段階において事業計画の概要、環境保全の考え方を市民に公開し、意見を求める。	・具体的な事業段階以前の計画策定過程において、主管部局と環境局の協議や環境配慮書の作成を義務づけるほか、説明会の開催や審査会及び都民の意見聴取等を行う。	・県が、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、戦略的環境影響評価計画書及び計画書の作成を義務づけるほか、技術委員会及び県民等の意見聴取等を行う。	・国家の政策策定において環境及び持続可能性に関する配慮に十分な余地を与えることを目的とする。	・環境管理法第7条及び同法に基づく環境影響評価法、国Uの環境影響評価指令（1985）を受けて制定されたものであり、基本的には事業を対象としているが、計画等にも、事業実施段階の環境影響評価と同一手続きが課せられる。
対象	・市が実施する大規模な開発事業、民間事業者や国等が実施する開発事業に係る市の許可方針、協賛方針、環境に重大な影響を及ぼすおそれのある事業に関連して策定する計画等	・市が実施する第1種行為（指定開発行為のうち、環境に特に著しい影響を及ぼすおそれのあるもの）のうち、次の事業 「埋立て」、「廃棄物処理施設の建設」、「浄水施設の建設」、「下水道未処理場の建設」、「鉄道若しくは軌道の新設又は線路の増設」、「道路の新設又は車線の増設」、「防波堤の新設」	・都が策定する東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例第98号）の対象事業に係る基本計画策定等及び当該対象事業を含む広域開発計画に係る基本計画策定等のうち、試行の対象となる対象計画等	・環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業 「道路の新設及び改良」、「ダム又は放水路の新設」、「鉄道又は軌道の建設及び改良」、「飛行場の建設及びその施設の変更」、「工場、倉庫及びその施設の増設」、「廃棄物処理施設の増設及びその施設の増設」、「下水道未処理場の増設及びその施設の増設」、「高層建築物の建設」、「住宅団地の建設」、「工業団地の建設」、「研究用地の建設」、「流通業務施設用地の建設」、「スポーツ施設用地の建設」、「スポンサー施設用地の建設」、「墓地又は墓園の建設」	・環境に対して大きな影響（正の影響又は負の影響）を及ぼす可能性のある法制度	・環境に重大な影響を及ぼすおそれのある事業及びその事業に関して行政機関が行う決定が対象であり、このような政策・上位計画には、地域開発、給水、発電に係る国家計画、廃棄物処理計画、事業実施段階の環境影響評価の対象となる事業の用地を決定する計画など。

制度名／年	環境調査（川崎市） 1994	環境配慮計画書 （川崎市）1999	東京都総合アセス制度 1) 2000（試行）	埼玉県戦略アセス制度 2) 2002（要綱制定）	環境テスト（オランダ） 3) 1995	環境管理法（オランダ） 1987, 1999 改正
（対象）				「学校用地の造成」、「浄水施設用地の造成」、「変電所用地の造成」、「土石の採取」、「複合事業」、「土地区画整理事業」		
手続き	・一次調査書、（必要と認めるときは指示書及び二次調査書）の作成、審査、指南事項報告 （手続きフローは図4-1参照）	・環境配慮計画書の作成、公告・縦覧、意見書の提出 （手続きフローは図2-1参照）	・環境配慮書の作成、公示・縦覧、意見書の提出、都民の意見を聴く会、審査意見書等 （手続きフローは図8-1）	・戦略的環境影響計画書の作成、公告・縦覧、意見書の提出、技術委員会の意見、知事の意見、戦略的環境影響評価報告書の作成等 （手続きフローは図8-2）	・スクリーニング、スコーピング、説明文書の作成 （手続きフローは図7-2）	・スクリーニング、スコーピング、環境影響評価書の作成 （手続きフローは図7-1）
公衆・専門家・環境担当部局等の関与	・全局長を以って構成する環境調査会にて調査・審議する。	・環境の保全の見地から意見を有する者は、意見書を市長に提出することができ、なお、環境影響評価書の関与や公聴会の開催は条例環境影響評価法書の段階以降となる。	・都民は、環境の保全の見地からの意見書を局長に提出することができ、 ・総合環境アセスメントに関する重要事項調査審議させるため、審査会をおく。 ・審査会は都民の意見を聴く会を開催する。	・環境の保全と創造の見地からの意見を有する者は、意見書の提出及び公聴会に出席し、意見を述べるができる。 ・知事は戦略的環境影響計画書及び戦略的環境影響評価報告書に対する意見書を作成する際に技術委員会の意見を聴く。	・合同サポーターセンター（都道府県と産業省が合同で産業省内に開設）が判定する。	・住民の関与が重視され、スコーピングと環境影響評価書の段階で意見書の提出や公聴会を開催する。 ・環境影響評価委員会が設置されており、専門的、客観的立場から、スコーピングに対する助言と環境影響評価書に対する審査が行われる。
代替案の比較・評価等	・一次調査の審議後、必要と認めるときは、指示書により、環境影響の概要等（代替案の検討を含む。）について調査する（二次調査）。	・条例第2条第1号に「・・・事業についての代替案が存在する場合の当該代替案に係る環境影響と比較検討することを含む。」と規定している。	・計画の早い段階（計画熟度の低い段階）で複数の計画案を作成し、比較評価することを目地的としており、配慮書等の精成基準として採用可能な計画案の作成の考え方を記述することとしている。	・要綱第2条第2号にて「対象計画等の原案」として「立案段階において検討している複数の案をいう。ただし、対象計画等の特性によって立案段階において複数の案が存在しない場合は、変更可能な案をいう。」と定議している。	・複数案の比較評価が非常に重視されており、少なくとも、(1)環境に最も好ましい案、(2)何もしない案の影響を比較評価することが義務付けられている。	・複数案の比較評価が非常に重視されており、少なくとも、(1)環境に最も好ましい案、(2)何もしない案の影響を比較評価することが義務付けられている。

○参考文献

- 1) 東京都総合環境アセスメント制度試行実施要領, 平成10年6月(平成12年7月改正)
- 環境省「戦略的環境アセスメント(SEA)について」, 2001年12月
- 2) 埼玉県「戦略的環境影響評価実施要綱」, 2002年3月
- 3) 環境庁「第2回戦略的環境アセスメント総合研究会資料」, 1998年10月
環境アセスメント研究会編「わかりやすい戦略的環境アセスメント」, 中央法規出版, 2000年12月
- 4) 環境省「海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例」, 2001年9月

3 川崎市の制度とオランダの制度との比較

本市制度とオランダの制度の異なる点は大きく3点挙げられる。

第1点として、オランダでは早期の計画段階で環境アセスを行い、住民に公開し、意見を求めている。一方、本市環境基本条例の環境調査制度も市の主要な施策・方針を対象としているが、手続きが終了した後には作成する「環境基本計画年次報告書」までは住民には公開されない。また、環境影響評価に関する条例の環境配慮計画書は「廃棄物処理施設の新設」等特定の事業に限り計画段階で作成するものであって、事業にあたらぬ上位計画である市の廃棄物処理計画等は対象になっていない。

第2点として、NCEIAの存在である。前述の Verheem 氏によると、NCEIAは環境管理法に規定された政府からは独立した機関であり、環境影響評価の事業者はここに査定やプロセスのアドバイスを求めなければならない。事業者は必ずしもそれに従わなければならないということではないが、ただし、委員会がアドバイスの内容を公表するため、結果として事業者はそれに従わない場合は第3者にその理由を説明された場合に合理的に説明できるよう準備する必要が生じる。したがって、事業者は大抵そのアドバイスに従うという。因みに、このアドバイスが直接許認可の決定に反映されるということはなく、あくまでも事業者自らの判断により環境に配慮した計画に誘導する仕組みとなっている。

第3点として、代替案の提示である。オランダではそれが義務づけられているが、本市の環境調査制度では指示された場合に二次調査書にて代替案を提示するとされている。また、環境配慮計画書を規定している川崎市環境アセスメント条例第2条第1号では「・・・事業についての代替案が存在する場合の当該代替案に係る環境影響と比較検討することを含む。」としており、代替案の提示を義務づけてはいない。

4 結 論

(1) 川崎市の環境アセスメント制度の検証

オランダの制度と日本の制度を比べた場合に考えなければならないのは、オランダには情報公開や住民意見を取り入れる歴史的背景があった。そもそも環境アセスメントは、事業者が自らの計画に環境配慮を取り入れることが原点であり、事業者の責任と負担で行われる制度である。

したがって、新たな制度を検討する場合、単純に外国の制度を取り入れることよりも、事業者に負担をかけうるだけの説得力、動機付けが必要である。オランダにあっても、新たな環境施策を導入する際には、経済関係者や社会に与える影響を考慮し、関係省庁等と労力をかけて調整していくものであり、結局は為政者の判断によるところが多いという。東京都や埼玉県でも、首長からのトップダウンにより、戦略的環境アセスメントの検討が始まったと聞いている。

そこで、説得力、動機付けの材料として考えられるのは、本市の環境アセスメント制度の歴史を検証してみることである。本市の環境アセスメント条例に基づき手続きを行った事業については、地域環境管理計画に基づき一定の緑被が確保されている。2000年12月に施行した新しい条例では事後調査制度を採り入れ、そのモニタリング機能が期待される場所ではあるものの、それ以前の旧制度では、審査書で指摘しない限り、事後調査を求めている。そのため、予測評価の結果が事業の完了後どのようなものになったのか把握されていない。従来のアセス制度によりどの程度川崎の環境が良好に保たれているのか、検

証する必要がある。そこから、今まで数々の環境施策を行ってきた川崎市において、戦略的アセスメント制度が本当に必要とされているかどうかの判断材料になると考える。

ところで、オランダでは環境管理法に基づき環境アセスメントを行った事業については事後調査制度を行うことが義務付けられている。事例として、Twence廃棄物処理施設の建設は、環境管理法に基づくアセス手続きを行い、事後調査を行うとともに以前からの住民との連絡会を施設稼動後も定期的に行い、大気への影響等の情報提供しているとのことである。

(2) 戦略的環境アセスメント制度の導入について

今後、川崎市が戦略的アセスメント制度を導入する場合、オランダの制度で参考になる点として次の2点が挙げられる。

第1点は、オランダに環境影響評価委員会があるように、川崎市においても同様の独立した組織の設置が求められる。同委員会の詳細については、第7章と参考(「オランダ環境影響評価委員会調査報告書」)を参照されたい。川崎市では、環境影響評価に関する条例に基づく環境影響評価審議会は市長の附属機関であり、地方自治法第202条の3第3項には「附属機関の庶務は、法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、その属する執行機関において掌るものとする。」と規定していることから、現行の制度では審議会への諮問を行う環境影響評価所管の職員と、それを受け答申する審議会事務局の職員は同一スタッフである。このため、市民側から見ると答申について客観性が欠けるとの印象が強い。

所管部課と異なる中立な組織が審議会を掌ることにより、早期段階における市民の多様な意見を聴き、より客観的な見地からアドバイス(答申)ができると考える。本市で例えるなら、市民オンブズマン事務局のような組織的位置にある機関である。

第2点は、代替案の提示の義務付けである。代替案を提示できるのは、事業がほぼ固った時期ではなく、それよりも早い時期、即ちいくつかの選択肢がある段階であり、このことが環境への配慮に幅が広がることを意味し、それが直接計画段階の(戦略的な)環境影響評価につながることから、代替案の義務づけは重要である。代替案の提示は、東京都や埼玉県の戦略的環境アセスメント制度でも取上げられている。

しかし、代替案の提示について、オランダの戦略的アセスメント制度では民間が策定した計画については適用されていない。民間事業については企業秘密の関係から困難と考えられることから、当面は公共事業のみを対象としていく方がよいと考える。

第9章 廃棄物処理計画における戦略的環境アセスメントの導入について

第8章において、オランダで戦略的環境アセスメント制度が機能している背景には歴史的背景や国民性、法制度等、この制度の土壌となる要素が揃っていることを述べた。

ではこの制度を我が国に導入することは困難なのだろうか。ここでは廃棄物処理計画を例にとり、我が国における戦略的環境アセスメントの要素の導入について考えてみたい。

そもそも廃棄物の処理に関する計画が重要なのは、廃棄物の発生は人間が生活を営む上で避けられないものである一方、その処理にあたっては、大規模な処理施設と多くの収集運搬車両等、多少なりとも環境負荷を生じる施設・機材の運用が不可欠なためである。特に、本市のような高度に土地利用が進行した都市部においては、処理施設を住宅地に隣接して建設せざるを得ない状況も生じることから、廃棄物処理という特化した視点以外に、総合的な都市計画の一部として廃棄物処理を位置づけることが必要と考える。

本章では、まず廃棄物処理計画の位置づけを述べた上で、現在国内で行われている先進事例について紹介し、本市における廃棄物処理計画策定におけるSEAの導入について検討する。

1 一般廃棄物処理計画

廃棄物処理法により市町村は一般廃棄物の処理に関し責任を負うが、その処理にあたり、当該市町村の区域内の一般廃棄物を管理するための基本となる計画が一般廃棄物処理計画であり、市町村は廃棄物処理法第6条によりこの計画の策定を義務づけられている。また、この計画は地方自治法に定める市町村の基本構想に即して定めなければならない、市町村の計画の中でも極めて重要な計画と言える。

廃棄物処理法により本計画において定めることとされているのは、

- ・一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み
- ・一般廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項
- ・分別して収集するものとした一般廃棄物の種類及び分別の区分
- ・一般廃棄物の適正な処理及びこれを実施するものに関する基本的事項
- ・一般廃棄物の処理施設の整備に関する事項

等である。

なお一般廃棄物処理計画は、一般廃棄物処理基本計画と一般廃棄物処理計画からなり、それぞれの位置づけは、一般廃棄物処理基本計画は基本的な事項について定め、目標年次をおおむね10年から15年先に置いて、おおむね5年ごとに改訂すべきものであり、一般廃棄物処理計画は、基本計画実施のために必要な各年度の事業について定めるものである（同法施行規則及び厚生省環境整備課長通知（平成4年8月13日、衛環233号））。すなわち、一般廃棄物処理基本計画は中長期的計画、一般廃棄物処理計画は短期計画（単年度計画）と言える。

2 川崎市一般廃棄物処理基本計画

川崎市においては、「かわさき2010プラン」が1993年（平成5年）に策定されたこと

から、同年3月に川崎市一般廃棄物処理基本計画を策定した。

本計画は、基本理念と基本理念の達成に向けた基本方針を掲げ、短期（5年）・中期（10年）・長期（20年）の目標年次に向けた施策とごみ減量目標値を示し、2010年までの減量化目標値及びごみ排出量予測値を明記し、排出抑制・収集運搬・最終処分及び用地確保等の計画を示している。表9-1に本計画の策定までの手続き、表9-2にオランダ国家廃棄物処理計画との策定の相違を示す。

なお、当時は設置されていなかったが、現在では、市長の諮問機関として環境の保全に関する重要事項を総合的かつ専門的に調査審議するために環境保全審議会（旧廃棄物対策審議会、1993年4月設置）が置かれ、廃棄物条例第45条の2により、「市長は、廃棄物の発生の抑制、再利用及び再生利用並びに廃棄物の適正な処理についての基本方針に関する重要事項を定めようとするときは、川崎市環境保全審議会の意見を聴くものとする。」とされているため、本基本計画の改廃に際しては同審議会の意見を聞くことが必要と思われる。

また、本計画の本市の他計画との関係は図9-1のようになる。改めて図から読みとれるのは、一般廃棄物処理基本計画は廃棄物処理事業のソフト（分別収集・収集運搬方法のあり方）とハード（施設整備）両部門の基本となる位置にあることである。

表9-1 川崎市廃棄物処理基本計画の策定手続き

時 期	内 容	
1991年5月	清掃局各課の中堅職員を中心に「廃棄物処理新基本計画策定ワーキングプロジェクト」を設置、開催。	↓ 1. 3回開催 ※その他に分科会
同年7月	市民・事業者アンケート調査実施	
同年8月	局内で職場討議	
※	計画素案に対し、学識者ヒアリング	
92年3月	職員シンポジウム	
93年3月	策定・公表	

表9-2 オランダと川崎市の廃棄物計画の策定方法の比較

	オランダ	川崎市
計画名	第3次国家廃棄物管理計画	川崎市一般廃棄物処理基本計画
策定主体	国（住宅・国土計画・環境省）	市（旧清掃局）
改定時期	3年ごと	規定なし
自治体の関与	国・州・自治体の連合体（WMC）で完成前に協議	
複数案の検討	当初案と、より環境に配慮した2案	—
事業案に対する第3者的機関からの意見	あり	なし
国民（住民）の関与	計画案に対し、公聴会、パブリックコメント（4週間）	計画策定前に、市民・事業者アンケート

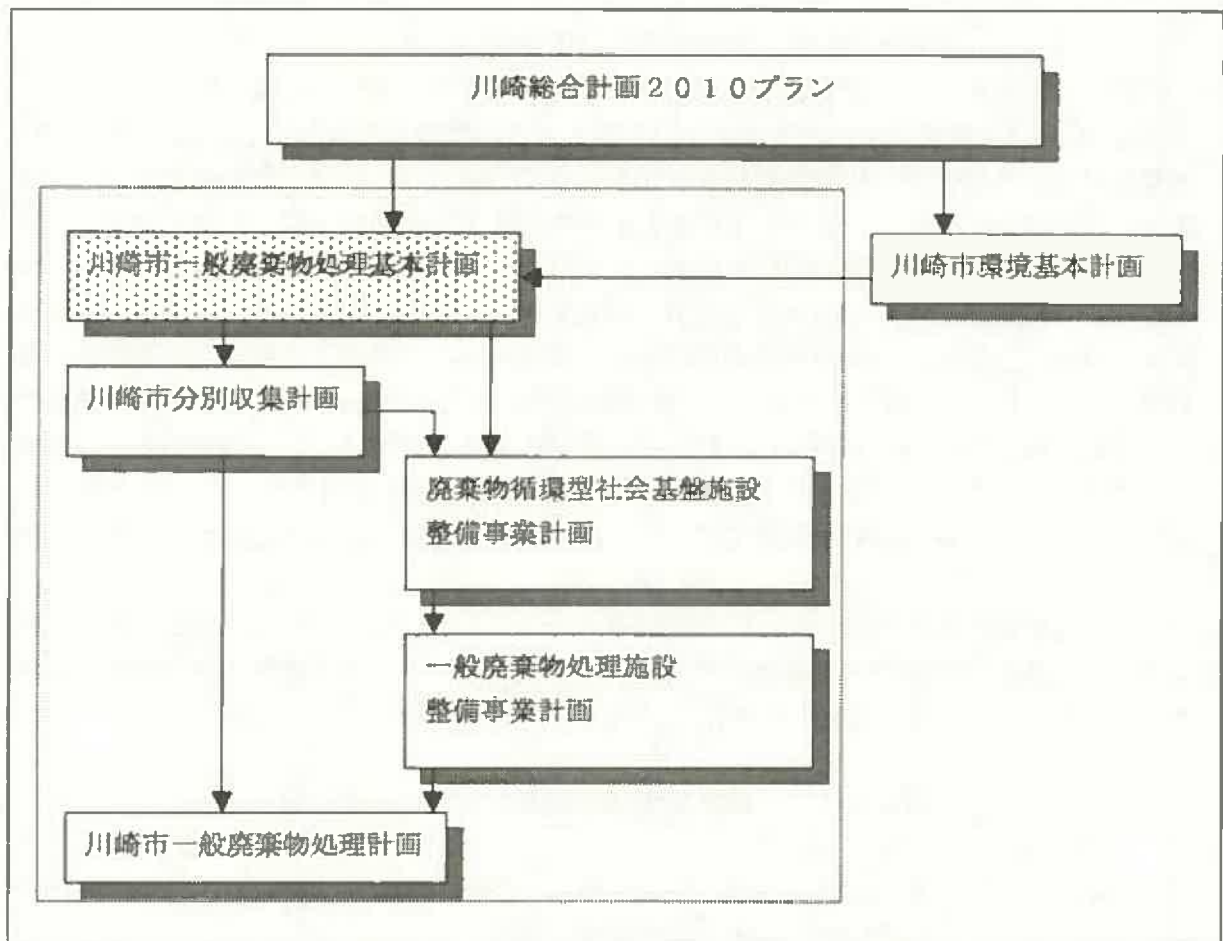


図9-1 一般廃棄物処理計画の位置づけ

3 国内における先進的取組

従来、廃棄物処理分野においては、さまざまな施策の中で情報公開、公衆関与そして環境面への配慮が比較的多く行われてきたと思われる。これは、廃棄物処理施設が公衆衛生上必要なものである一方、いわゆる迷惑施設であり、近隣住民の不安を取り除き理解を得るためである。しかしながら、設置場所について住民の意見を聞きながら検討することは一般的に希であると考ええる。

本節では、このような廃棄物処理施設の設置に関して住民運動が紛糾したケースにおいて、市民参加型の委員会を組織し、計画段階まで遡って議論を積み重ねた国内の先進的取組を紹介する。

(1) 東京都狛江市

東京都狛江市では、他自治体に立地する業者に空き瓶・空き缶を処理委託していたが、当該自治体が1991年に受け入れを拒否したために市が中間処理施設を建設することを決め、用地を購入した。しかし当該用地は市の幼稚園に隣接するため、保育園児の父母など住民が反対を表明し、混乱したものである²⁾。

同年12月、市の要綱に基づき市民12名、専門家6名からなる「狛江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会（通称「ごみ市民委員会」）が設置された。これは市長の諮問委員会で事務局はコンサルタントと市が担当した。この中では、市全体の一般廃棄物の処理問題についての議論から始められ、廃棄物の半減が具体的な目標として掲げられた上で、

それまで市民の反対により凍結されていたビン・缶の中間処理施設についてもこの計画の中で用地の選定から検討されることとなった。

市は公有地 32 ヶ所のリストを公開し、ごみ市民委員会ではその中から 8 ヶ所に候補地の絞り込み作業が行われた。その後さらに 2 ヶ所に絞り込んだ時点で、社会・経済面を含めた 14 項目にわたる評価表を作成し、両案の比較検討が行われた。最終的には市民委員会での結論が出せず、第三者の立場にある専門家委員に判断が任せられ、当初市が予定していた地点に立地することになった。答申は 1993 年 3 月になされ、同年 11 月には施設は着工し、翌年から本格稼働を始めた。

この事例は、立地選定の段階から市民参加と情報の公開が進められ、計画の早期段階から市民が積極的に参加するプロセスが設けられたことによって市民の理解も得られ、比較的短期間で合意形成が計られたものである。

(2) 長野県

長野県と財団法人長野県廃棄物処理事業団は、同県豊科町に廃棄物処理施設（管理型最終処分場、中間処理施設等）の整備計画を進めてきた。これは、中信地区（長野県のほぼ西半分の地域）から発生し、県外で処理されている産業廃棄物をできるだけ受け入れるとともに、県内他地域で処理されている部分についてもその 10% を受け入れる計画を立てたことが背景にある。しかしながら、施設の環境影響評価書が提出された後の地元の住民自主投票において施設整備に対する同意が得られなかった。

この状況に対し、田中知事が豊科町で開催した住民集会で「中信地区における廃棄物処理のあり方も含め廃棄物処理施設建設のあり方を検討する」という新たな議論の方向性を指し示したことから、この「中信地区・廃棄物処理施設検討委員会」が設置されることとなった。

この委員会では、本来の目的である施設候補地や廃棄物処理施設の議論に限定せず、県全体や中信地区における廃棄物の現状把握と発生抑制策について、一般廃棄物・産業廃棄物ともに議論している。

この事例の特色は、地域住民の生活に直接結びつかない産業廃棄物の最終処分場の用地選定という極めて合意が得にくい案件について、極力行政色を排除し、多様で自由な意見を取りまとめながら会議を進める姿勢を採っていることである。

まず組織の構成について、これは県の設置要綱に定められ、委員長が委嘱された後、委員長の推薦により学識経験者 6 名が委員として委嘱された。また公募委員を募集し、公募委員選考会（委員長と先の学識経験者で構成）が、多様な分野から代表的な意見を持つ個人・団体を選考すること、また、施設整備について、賛否の立場の者を同数選考することを基準に、年齢・性別・地域構成にも配慮しながら 12 名を選考した。なお、委員長は、環境アセスメントや環境計画が専門の東京工業大学の原科幸彦教授である。

また事務局については、運営要綱において「委員会の企画・運営に関わる事務局業務については、民間の調査研究機関に委託する」と定められ、具体的には委員会が業者（コンサルタント）を選定し、従来のように行政内部に置かず中立を確保している。

なお、この事例では徹底した情報公開を進めている。会議は公開されるだけでなく地元テレビで放映され、議事録・配付資料についてもインターネット等を通して入手できる。

なお、この事例は現在も進行中であり、本年 3 月、2 回目の中間報告がなされたところであるが、引き続き議論の行方が注目される。

4 廃棄物処理におけるSEAの導入について

一般論として、これまでも廃棄物処理に関しては、特に施設の設置に際し、近隣住民等に対し積極的に説明が行われ意見が採り入れられてきた。これをさらに拡張し、より上位の計画である一般廃棄物処理基本計画について一般市民と議論を深め多様な意見を取り入れることは、ごみの発生抑制策、収集方法のあり方、資源化方法の選択、中間・最終処理施設の整備のあり方等について多角的に検討を行うことができるという観点から、極めて意義のあることと考える。

前節では、このような流れの中で新たな住民参加の方法を取り入れた他都市の先進的事例を紹介した。一方本市においても、2002年（平成14年）3月に川崎市環境保全審議会からなされた答申「21世紀における廃棄物行政のあり方について」の中で、「行政は重要事項の政策形成の際には、市民、事業者に対しより積極的に議論の材料を提供し、各施策の必要性や重要性を自ら判断する機会を設けることにより、政策形成の場に市民参加を促し、理想的かつ実効性のある廃棄物行政とするための議論を行うことが重要である」と提言がなされた。これは、オランダにおいてSEAを発達させた背景が、本市でも育ちつつあることを示していると思われる。

しかしながら、今回我々がオランダにおける調査で得たことは、オランダにおける環境影響評価は、国民参加の権利を保障するものではあるが極めて淡々と行われていること、中立組織であるオランダ環境影響評価委員会は事業者が行う環境影響評価に対し技術的立場から意見を述べるに止まり、どの案が優れているといった判断をしないという事実だった。また、オランダ環境影響評価委員会、住宅・国土計画・環境省、Overijssel州政府のいずれの担当者も、事業の決定はあくまでも最終的には為政者（あるいは事業主）の判断によるものであると強調した。

民衆の直接選挙により選出された政策決定者が政治的に意思決定を図ることは民主主義の原則から当然であり、これは現在の日本と何ら変わるところではないが、問題なのは、従来の日本の行政においては、為政者の意思が時に民衆の意思と乖離したことがあったことである。

そこで我々が提案したいのは、適度な住民参加を促すため、計画の策定段階において代替案を提示する手続きを制度化することである。代替案を作成し市民に示すことは、事業計画が未だ決定されていないことを示し、「我々行政はこう思うが、あなた方市民はどう思うか。」という双方向型・相談型の関係を築くことになると思う。それはやがて、行政に対する市民の信頼感を育むことになるのではないだろうか。またこれは、廃棄物処理計画に限らず、市政一般の計画について検討すべき事項であると思われる。

○注

※1) Waste Management Program と原語では記載され、SEAの報告書によっては「廃棄物管理計画」と訳されるが、これは「廃棄物処理計画」という訳も可能である。

○参考文献

- 1) 環境省「海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例」、2001年
- 2) 原科幸彦「環境アセスメント改訂版」、放送大学教育振興会、2000年

第10章 おわりに

昨年（2001年）9月のアメリカ同時多発テロ事件については、記憶に新しいところかと思う。同年7月に市長から研究員としての委嘱状を受け法政大学の田中充教授に御指導をお願いし、東京工業大学の原科幸彦教授にオランダ環境影響評価委員会の Verheem 氏を御紹介いただいた矢先のことである。11月に同委員会訪問の内諾を取り付けたものの何時行けることになるか、先行きが分からなくなってしまった。内心海外調査は無理なのではと思っていた時期もあった。

しかし、海外の制度に限らず、国内でも環境省の「戦略的環境アセスメント研究会」が再開され、東京都では「総合環境アセスメント試行審査会の答申」や埼玉県での「戦略的環境アセスメント基本構想の策定」など国や自治体において戦略的環境アセスメントへの取組みは大きな潮流となって現われつつあった。自然と研究は国内機関の動向へと向けられていた。

幸いなことに、昨年末に海外調査が可能であることが告げられ、オランダ行きへ向けて本格的な準備が始まった。しかし、2001年度内に訪問し報告書をまとめるには、あまりにも限られた時間であった。そこで、訪問先とのアポイントについては、JETRO（日本貿易振興会）横浜及びJETROアムステルダムに全面的に御協力いただいた。御蔭様で大変有意義な訪問であった。JETROの協力がなければ、今回の訪問は成功しなかったことだろう。

そして、オランダ Overijssel 州の Henk Wubbolts 氏には、数多くの関係者の方々と日程調整を頂いたのみならず自ら州内を御案内頂き、オランダの風土について数々のお話を伺った。氏とその奥様に厚く御礼申し上げたい。

年が変わってからというもの、この政策課題特別研究に相当の時間を割いてきた。事情を理解し、年度末の繁忙期にかかわらず海外に送り出してくださった職場の皆さんを始め、このような機会を与えてくださった関係者及び訪問先など国内外で御協力いただいた方々にこの場を借りて心から感謝したい。

