

日本の SEA はどうなるか

SEA: Strategic Environmental Assessment

鍵は計画段階の情報公開

Public Consultation from Planning Stage for Creating a Sustainable Society

原科 幸彦 (はらしな さちひこ)

東京科学大学名誉教授、千葉商科大学前学長

はじめに

環境情報科学センターは 1972 年、ストックホルム国連人間環境会議の直後 10 月の設立で、『環境情報科学』は今年で 54 巻を迎える。前年の 1971 年には都留重人らの公害研究委員会が『公害研究』

(現在、『環境と公害』)を創刊した。当時、米国の国家環境政策法 (NEPA, 1969) の「人間活動と環境との調和」の理念が世界に広がり、環境アセスメントの仕組みが米国以外でも作られ始めた。

環境庁は 1971 年の設立。当時の危機的な公害問題の解決と自然保護、予防措置としての環境アセス制度の導入が環境庁の重要課題とされ、これは本センターにとっても設立以来の重要なテーマである。特に環境配慮の推進には、事業よりも上位の計画段階で行う戦略的環境アセスメント (SEA) の導入が必要で、今世紀初めに各国での導入が進んだが、日本は未だ導入できず、2025 年 6 月の環境影響評価法の再改正では、またも先送りとなってしまった。日本の SEA はどうなるか。

1. Built Environment 50 周年と日本の SEA

昨年、日本の SEA に関して考える良い機会が生じた。本センター発足の少し前、1972 年 4 月、英国では国際誌、Built Environment が月刊誌として創刊された。1975 年からは季刊誌として審査付き論文を掲載する専門誌として半世紀以上の歴史を持つ。昨年は第 50 巻となり、記念号が第 50 巻第 3 号 4 号の合併号として発行され、過去 50 年間 200 号に渡る千数百本の掲載論文の中から代表論文 14 編

が再録された。なかでも環境とサステナビリティは中心分野なので 3 編が選ばれた。

その一つに筆者の 2001 年の論文も選ばれた。表題は、A New Stage of EIA in Japan -Strategic Environmental Assessment¹⁾。SEA 導入の理論的な議論とともに日本のアセスの歴史を述べ、環境影響評価法 (以下、アセス法) が 1999 年に全面施行となった頃の状況を踏まえ、日本における SEA の将来を展望した論文である。愛知万博アセスなど当時の国内事例も分析し、SEA 導入が期待されるとした。爾来四半世紀、この論文が代表論文として再録されたのは、日本の環境アセスメントに対し世界が注目していることの表れでもある。

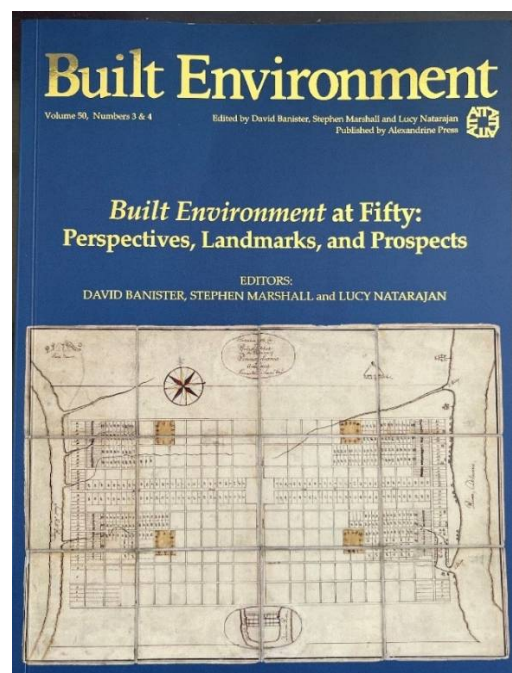


図 1 Built Environment 50 周年記念号の表紙

同誌の編集長、David Banister オックスフォード大学教授はこの 50 周年記念号の解説で、日本のアセス法制定（1997 年）が SEA 導入につながると期待したとしている²⁾。アセス法では、第一種事業と第 2 種事業に分けて行うスクリーニングが導入された。スコーピングプロセスとしては方法書段階が設けられ代替案比較も可能な形にはなった。また、公衆協議の機会も増えた。形としては運用次第でより良い環境アセスメントができるはずであったし、2000 年前後にはその兆しもあった。

2. SEA 導入を期待させた愛知万博アセス

2005 年愛・地球博は愛知万博とも略称される。愛知万博計画の環境アセスメントはアセス法全面施行の直前 1998 年 4 月、実施計画書（方法書に相当）の公表で始まった。博覧会事業は広大な開発事業だがアセス法の対象事業ではない。しかし、万博誘致は「自然の叡智一開発を超えて」との標語のもと行われ、日本政府は環境配慮のため環境アセスメントを行うと閣議決定した（1995 年）。

そこで、アセス法を先取りして積極的な公衆参加が行われた。例えば、方法書段階では説明会だけでなく意見交換会という形で事業者の万博協会は積極的に住民意見に耳を傾け、判断材料としてのアセス図書は CD-ROM 化し、希望者に配布した。情報公開にも極めて積極的であった。さらに、当初は不十分ではあったが代替案の比較検討も試みられた。準備書段階でオオタカの営巣が発見された後は、明確に代替案と言える新たな案を提示し、アセスプロセスが進んだ。筆者の再録論文はこの 2000 年初めの時点までの状況を記している。

しかし、この後、思わぬ事態が生じた。万博事業を所管する通産省（当時）は 2000 年 1 月のアセス審査会において博覧会国際事務局（BIE）が 5 月登録を求めていると説明した。だが、事実は逆で、BIE は公衆協議に時間をかけるようにと助言していたが、通産省は無視。審査会では逆の説明をした。審査会は非公開だったので虚偽説明ができた。

これに対し万博協会など事業者の誰かが事実を新

聞にリークし、大スキャンダルになった。後日、議事録が公開されれば、この虚偽説明が BIE にも伝わることを恐れたのであろう。情報公開は重要である。アセスプロセスは一旦中断され、同年 7 月から公開の市民参加プロセスが取られた。

この市民参加プロセスでの検討の結果、計画案は大きく変更され、当初案では里山を切り拓く計画だったがこれを止め主会場の位置を変え、規模は来場者数 2500 万人を 1500 万人に縮小した。環境配慮を積極的に行った結果、万博の評判が高まり 1500 万人の想定に対し 2200 万人が来場。129 億円もの黒字となり、愛知万博は大成功となった。

だが、これはアセスの結果ではない。アセス途中で生じた不祥事のためアセスとは別の合意形成プロセスがとられた結果である。愛知万博アセスは、筆者の期待からは大きく外れてしまった。計画段階での位置・規模の検討がアセスプロセスで行われていれば、SEA の良い先行事例となったはずである。

3. SEA 導入の停滞

その当時、東京都では青島都政下、計画段階環境影響評価という SEA の導入の準備を進めていた。だが、1999 年の石原都政後、計画段階環境影響評価の名は残ったが中身は後退した。まず都事業への適用から始め、その後、民間事業にも適用範囲を拡大する予定だったが、これは実現していない。

実は、SEA は日本政府が環境アセス制度の検討を始めた 1970 年代初期からの課題であった。当時、政府の各省庁は米国で始まった環境アセスメントの仕組みと成果を調べたが、その有効性と共に、事業実施には大きな負担となることも明らかになった。そこで、どう対応するか。1972 年、ストックホルム国連人間環境会議に先立ち、アセス制度導入の閣議了解がなされ、会議では日本政府代表の大石武一環境庁長官が水俣病のような公害を二度と起こさないようアセス制度を導入すると明言した。

アセス制度導入の準備が進められるなかで、事業だけでなく上位の計画や政策など、戦略的な意思決定段階も対象とすべきという議論もなされており、

これを計画アセスメントと称していた³⁾。これは現在の SEA に相当する。だが、1973 年 11 月の石油危機により、流れは大きく変わった。環境よりも経済を優先するとの議論が広がっていった。

その結果、SEA どころか事業アセス (EIA) の導入でさえ遅れ、環境庁が 1976 年から国会に上程を試みた環境影響評価法案は毎年、事業所管省庁の反対で失敗。6 回目の 1981 年に上程できたが、この間に中身は大幅に後退し、1983 年には審議未了で廃案となってしまった。翌 1984 年、規制力のない行政指導による、いわゆる閣議アセスが導入された。日本のアセス制度は大きく後退した。

1997 年にアセス法が制定されたのは、1992 年、リオ地球サミットでの国際的な議論が影響している。この国連会議を契機に 1993 年に環境基本法が制定され、第 20 条で環境影響評価の推進が定められた。こうして、1997 年にアセス法が制定されたが当時から SEA 導入は検討された。だが、EIA が導入されたばかりで SEA は時期尚早だと、SEA] 導入の検討が衆参両院で附帯決議とされた。

環境庁 (当時) は 1998~2003 年に戦略的環境アセスメント総合研究会 (SEA 研究会) を設け SEA 導入の検討を行った。その結果が 2006 年の第 3 次環境基本計画に反映され、国の公共事業を対象に SEA 導入を進めるとした。これを受け、環境省は 2006~2007 年に SEA 研究会を再度設置し、2007 年 3 月には省庁共通の SEA 導入ガイドライン (以下、共通 GL) を制定した。SEA は意思決定の上流から順に政策、計画、プログラムの順に可能だが、世界の大勢は計画段階の SEA である。共通 GL はその下流のプログラム段階で事業の位置や規模などの検討を行うもので、日本型 SEA と呼んでいる。公共事業所管省庁や産業界が早期での計画情報の公開を嫌ったためである。

共通 GL はアセス法対象の 13 事業種を対象として議論は進んだが、報告案の最終審議において突然文書が修正され、発電所は共通 GL の対象から外されてしまった。この会議の前に省庁間の調整は終えていたという不透明な進め方であった。SEA のため

には早い段階での計画情報の公開が必要だが、各省庁は情報公開に対する姿勢が後ろ向きであった。

その後、位置・規模の検討段階で行う配慮書手続きが 2011 年の法改正時に導入され、日本型 SEA となるはずだったが、これは EIA の一部前出しの手続きとなり、SEA 導入は再度、附帯決議とされた。

そして、2013 年 4 月、改正法の完全施行とともに共通 GL は廃止された。今回、2025 年の再改正で SEA 導入はまたも附帯決議になった。道は遠い。

4. 神宮外苑再開発アセスに見る後退

東京都心に残された貴重な公共空間である神宮外苑地区の再開発計画は都民はじめ多くの人が懸念する問題であり、本来は東京都都市計画審議会による都市計画指定の一部解除の前に SEA が行われるべきものである。しかし、東京都には SEA に相当する計画段階環境影響評価の手続きがあるものの、現行の規定ではこれが適用されない。

その結果、何が起こったか。2013 年 6 月、都民の大多数が知らない間に、都の都市計画審議会でわずか十数分の審議で、この再開発計画の枠組みを決める都市計画神宮外苑地区 64.3ha の地区計画が決まった。また、公園まちづくり制度という要綱行政で都市計画公園の一部、3.4ha の指定解除がなされた⁴⁾。公衆協議の規定が不十分なので、都民の知らないうちに重要な決定をすることができる。

2019 年 4 月から EIA である事業段階環境影響評価手続きが始まったが、事業者は土地利用変更の大枠は既に決まったとして建造物の軽微な変更しか応じない。有名な 4 列銀杏並木は守るとするが、並木に隣接して巨大な野球場を移設するため、枯損の可能性が高い。このことは日本イコモス日本支部の専門家が現地調査結果を示し、再三に亘り指摘してきたが、事業者も都も一切これに応じない。また、2 列銀杏並木は野球場建設のため移植するので、これも枯損の恐れが大きい。そもそも銀杏並木の移植は並木自体の破壊である。事業者はこれら問題の指摘に対し誠実に答えず、都もそれを容認し 2023 年 1 月に評価書を公示し、着工に至った。



写真 神宮外苑の銀杏並木：絵画館前広場南端の丸池から南を臨む（2023.10.11）

メートルになり、明らかな景観破壊となる。また、並木右側（西側）に隣接し高さ20メートルの野球場が建設されるため銀杏並木の破壊が懸念される⁵⁾。

この問題の解決には、野球場の建設位置の変更が必要だがEIAの段階ではこれが難しく、神宮外苑は破壊の危機にある。そもそも歴史的建造物である神宮球場と日本ラグビーの聖地、秩父宮ラグビー場の両者を壊し、場所を入替え新設するという計画自体の検討が不十分で、本来は計画段階でSEAを適用すべきだった。だが、都のSEA制度がこれに対応できない水準のままである。

5. 公衆協議と計画情報の公開

このように、民意が計画に反映されない状況には国際的な批判もある。2024年6月の国連人権理事会では、「ビジネスと人権」調査団の報告がなされた。彼らは2023年夏、日本の人権状況の現状調査を行い、ジャニーズの性加害問題を指摘し大きな問題となった。その調査団が2024年5月に最終報告書を公表。6月の国連総会における発表では、日本で懸念される問題の筆頭に神宮外苑再開発アセスに代表される環境アセスにおける公衆協議（public consultation）の不適切さを挙げた⁵⁾。この協議とは事業者から公衆への一方的な説明ではない。合意形成に向けて双方向の議論を行うことである。環境アセスメントは公衆とのコミュニケーションが本質で、それは形だけの応答ではなく「意味ある応答」

を行うことで機能する。民主主義社会では当然のことが、なぜ日本では行われぬか。日本では形だけの応答でもアセスが終わってしまう。

環境配慮のために事業計画そのものの検討に公衆が参加できるよう、事業よりも上位の計画段階で行うSEAが各国で導入されて来た。東アジアでは、韓国も中国も、台湾も皆、20年ほど前にはSEAを導入している。日本の遅れは著しい。官も民も意思形成過程の情報公開を嫌うが、SEA導入のためには計画情報の公開が必須である。人々の懸念事項に関し、知る権利を認めないのは人権侵害と言える。この状況を変えて行かなければならない。

参考文献

- 1) Harashina, S. (2001) A New Stage of EIA in Japan -Strategic Environmental Assessment. *Built Environment*, 29(1), pp.8-15.
- 2) Banister, D. (2024) Environmental Impact Analysis: Scientific Tool or Philosopher's Stone? *Built Environment*, 50(3/4), pp.398-400.
- 3) 森田恒幸（1982）環境アセスメントにおける最近の研究動向について - 計画アセスメントを中心に - 『環境情報科学』11(1), pp.35-42.
- 4) 石川幹子（2023）近代日本の文化的遺産である神宮外苑の保全と継承に向けて. 『環境と公害』52(3), pp. 48-53.
- 5) 原科幸彦（2024）環境アセスメントからみる神宮外苑再開発. 『住民と自治』2024年8月号（通巻736号）pp.10-13