

2006年度 リサーチペーパー

戦略的環境アセスメントの導入における
法制度上の課題について
—地方自治体の導入事例に基づく考察—

東京大学大学院 公共政策学教育部

公共政策学専攻 法政策コース

58015 宮田 誠

<目次>

はじめに	3
第1章 戦略的環境アセスメント（SEA）の概説	4
1.1 定義	4
1.2 SEA 導入の現状と背景	4
第2章 戦略的環境アセスメント（SEA）導入における 法制度上の課題の所在	6
2.1 なぜ法制度を考えるのか	6
2.2 政策評価	6
2.2.1 政策評価の法制度の概要	6
2.2.2 政策評価と SEA との関係	9
2.3 事業段階環境影響評価（事業段階 EIA）	10
2.3.1 事業段階 EIA の概要	10
2.3.2 事業段階 EIA と SEA との関係	14
2.4 個別法制度との関係	14
2.5 住民参加	15
2.5.1 住民参加に関する制度の概要	15
2.5.2 住民参加と SEA との関係	16
第3章 地方自治体における戦略的環境アセスメント（SEA）導入事例	17
3.1 地方自治体における SEA 導入事例を調べる意義と対象自治体の選定	17
3.2 東京都の事例（東京都環境影響評価条例）	17
3.2.1 制度の概要	17
(1) 手続きの流れ	17
(2) 対象計画	19
(3) 行政評価制度との関係	20
(4) 事業段階 EIA との関係	23
3.2.2 導入事例	24
(1) 豊洲新市場建設計画	24
(2) 国分寺都市計画道路 3・3・8 号府中所沢線建設事業	25
3.3 埼玉県の事例（埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱）	27
3.3.1 制度の概要	27

(1) 手続の流れ.....	27
(2) 対象計画等.....	28
(3) 政策評価制度との関係.....	29
(4) 事業段階 EIA との関係.....	31
3.3.2 導入事例.....	32
(1) 地下鉄 7 号線延伸計画.....	32
(2) 所沢市北秋津地区土地区画整理事業.....	34
(3) 彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想.....	36
第 4 章 法制度上の課題の分析とあるべき制度設計の考察.....	40
4.1 政策評価と SEA との関係性の分析と制度設計の考察.....	40
4.1.1 国での課題.....	40
4.1.2 地方自治体の事例における課題.....	40
4.1.3 対応策の検討.....	41
4.2 事業段階 EIA と SEA との関係性の分析と制度設計の考察.....	42
4.2.1 国での課題.....	42
4.2.2 地方自治体の事例における課題.....	42
4.2.3 対応策の検討.....	42
4.3 個別法制度と SEA との関係性の分析と制度設計の考察.....	43
4.3.1 地方自治体の事例における課題.....	43
4.3.2 対応策の検討.....	44
4.4 住民参加と SEA との関係性の分析と制度設計の考察.....	44
4.4.1 地方自治体の事例における課題.....	44
4.4.2 対応策の検討.....	45
4.5 政策決定の法制度の構想へ.....	45
終わりに.....	47
結論.....	47
残された課題.....	47
謝辞.....	48
参考文献.....	49

はじめに

本稿の構成について簡単に説明する。

第1章では、本稿における基礎知識として、戦略的環境アセスメントの定義、導入状況と導入背景について説明する。

第2章では、戦略的環境アセスメント導入における法制度上の課題を考察する理由を示し、法制度上の課題がどこにあるのかを検討する。

第3章では、国内においてSEAを導入済みの地方自治体のうち東京都と埼玉県を取り上げ、第2章で指摘した法制度上の課題を念頭に置きつつ、両都県における制度の概要と導入事例の紹介を行う。

第4章では、第2章と第3章を踏まえて、戦略的環境アセスメントの導入における法制度上の課題を分析し、どのような制度設計が望ましいかを考察する。

終わりにでは、結論と残された課題を簡潔に記す。

第1章 戦略的環境アセスメント（SEA）の概説

1.1 定義

戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：以下、「SEA」と略す）の定義にはいろいろなものがあるが¹、ここでは「政策、計画、プログラムを対象とする環境アセスメント」と定義しておく。

環境アセスメントとは、日本語訳すると環境影響評価である。日本では1997年に環境影響評価法が制定されており、その第2条第1項には、「『環境影響評価』とは、事業の実施が環境に及ぼす影響について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう。」（括弧書きは省略）と定義されている。

このように、環境影響評価法の定義に基づく環境アセスメントは、事業の実施段階で評価を行う（以下ではこの事業段階における環境影響評価を「事業段階EIA」(Environmental Impact Assessment)と略す)。これに対して、より戦略的な意思決定段階、言い換えれば、環境負荷低減という目的のために最も効果的な段階²において、環境影響評価を行おうとするのが、「戦略的」環境アセスメントである。

それでは、「政策（policy）、計画（plan）、プログラム（program）」とは何を指すのか。この定義にも複数ありうるが、以下で一例を示しておく³。政策とは、政府の意思決定体系の最上位に位置するもので、施政方針を示したものといえる。計画とは、政策目的を達成するための体系的方策といえる。プログラムとは、政策目的達成のための関連施策を手順等も含めて示したものといえる。いずれも、事業段階EIAが対象とする事業実施段階より体系としては上位、時期的には早い段階に位置している。

1.2 SEA導入の現状と背景

海外の先進国においてはSEAの導入が進んでいる。欧州ではEUが指令で、2004年7月21日までに、計画・プログラムを対象としたSEAの制度化を義務付けた。2005年6

¹ 環境影響評価制度研究会編『環境アセスメントの最新知識』（ぎょうせい、2006年）140頁参照。

² 環境影響評価制度研究会編『環境アセスメントの最新知識』（ぎょうせい、2006年）141頁で、strategicの語源にさかのぼりながら、「最も効果的な段階」という解釈を導き出している。

³ ここでの政策、計画、プログラムの定義は、宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣、2002年）61頁以下に基づく。

月現在、部分的導入を含めて EU 全 25 カ国中 16 カ国で導入済みである⁴。北米では、アメリカが 1969 年に NEPA (National Environmental Policy Act : 国家環境政策法) で世界で初めて SEA を導入したほか、カナダも閣議指令で導入している。また、アジア地域でも韓国、中国、香港、ベトナムで導入されている。各国・地域の具体的な制度は多様だが、ここでは省略する。

国内でも、複数の地方自治体で導入されている。これについては第 3 章で詳細に説明する。

わが国の国レベルでは、環境省が「戦略的環境アセスメント総合研究会」を開いて検討している段階で、導入されていない。ただし、個別の計画などで実施された事例はある⁵。

このように多くの国で SEA が導入され、国内でも検討されたり導入されたりしている背景には、事業段階 EIA に以下のような限界が指摘されるようになったことがある。

第一に、有効な案の検討が困難なことが挙げられる。事業段階 EIA が実施される段階では既に政策や上位の計画により事業の枠組みが決定されており、事業を実施するか否かの判断や立地点の変更など、抜本的な対策が取れないことが指摘できる。

第二に、累積的影響の評価が困難なことが挙げられる。事業段階 EIA の適用除外となるような小規模事業が積み重なることで環境への影響が生じるケースを評価できない。

第三に、複合的影響・広域的影響の評価が困難なことが挙げられる。個々の事業レベルでの環境影響が集まって地域環境に与える影響の全体像が把握できない。

また、環境基本法第 19 条は「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない。」と定めている。現状では各行政機関内部での検討にとどまっているが、SEA を導入することは、環境面の配慮の透明化や、環境面からの評価の質の向上につながり、環境への配慮を政策等の意思決定に統合することに寄与する。

⁴ 環境省『諸外国の戦略的環境影響評価制度導入状況調査報告書』(2006 年) 5 頁。

⁵ 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環境アセスメントなどが行われている。また、港湾計画については環境影響評価法制定以前から、港湾法に基づき環境アセスメントが行われている。

第2章 戦略的環境アセスメント（SEA）導入における

法制度上の課題の所在

2.1 なぜ法制度を考えるのか

SEA 導入に関して、なぜ法制度上の課題を考察する必要があるのか。

SEA は、少なくともわが国においては制度上確立していない。したがって、今後 SEA の導入を検討する場合、制度設計を考えなければならない。法律、条例、閣議決定、要綱などのいずれの形をとるにしても、制度設計は法制度として適切なものであることが求められる。

そして、法制度の設計をすることで、やや曖昧な概念である SEA が一つの形として定まることになる。つまり、SEA の具体的な中身の検討も、法制度を考えることを通じて行われるのである。

また SEA は、後述するように他の様々な制度と関係性を持っている制度概念である。したがって、SEA を導入する場合にも、そもそも SEA を導入すべきか検討する場合にも、それら相互関係を有する他の制度との関係性について整理し検討することが不可欠である。制度間の関係性を検討する方法論として有効なのが、法制度の検討である。なぜなら、法制度は相互に矛盾無く設計される必要があり、法制度の設計をすることがすなわち相互関係を有する他の制度との関係性の調整と同義と言えるからである。

まとめると、法制度上の課題を検討することは、SEA の導入の適否、導入する場合の具体的な制度の中身、そして他の関連する制度との関係を明らかにするために、重要かつ不可欠なプロセスなのである。

2.2 政策評価

2.2.1 政策評価の法制度の概要

国レベルでは、「行政機関の行う政策の評価に関する法律」（以下、「政策評価法」と略す）が 2001 年 6 月 29 日に公布、2002 年 4 月 1 日に施行されている。政策評価法の目的は、「（前略）効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」とされている（第 1 条）。

政策評価法において「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画および立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」（第 2 条第 2 項）と定義されている。「政

政策評価に関する標準的ガイドライン」⁶では「政策」を「政策（狭義）」「施策」「事務事業」⁷の三つで捉えることができるとしており、政策評価法の定義はこの全てを内包したものとなっている。

政策評価を行う主体は、当該政策を所管する行政機関と総務省の二段階構成である。行政機関が行う評価には、事後評価と事前評価がある。SEA と類似性を持つのは事前評価なので、以下これについて少し詳しく説明する。

対象となるのは、「研究開発、公共事業および政府開発援助を実施することを目的とする政策その他政策のうち政令で定めるもの」のうち、「国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼす」又は「多額の費用を要する」もので、「事前評価の方法が開発されている」もの、である（政策評価法第9条）。

研究開発、公共事業および政府開発援助というのは例示であり、法律上は政策分野に限定は無い。政令での定めを引用すると長くなるので省略するが、研究開発、公共事業、政府開発援助について指定されており、基本的には、費用が10億円以上のもの（自ら行わず全部又は一部補助するものを含む。この場合、事業費が10億円以上であれば、国費支出が10億円未満でも評価対象になる。）が対象となっている。

平成17年度の事前評価の実施件数は、研究開発分野で332件、公共事業分野で4361件、ODA分野で38件、その他一般政策の事業評価で329件である⁸。公共事業の多くは、地方公共団体等が事業実施主体となる補助事業等である。

公共事業について、事業種別の評価方式を調べると、基本的にはいずれの事業でも費用対効果分析が用いられている。中核は費用便益分析で、費用に含まれているのはもっぱら事業費、維持管理費等であり、環境面のコストは含まれていない。便益に含まれているものは、事業の性質による違いも大きいですが、農業関係であれば生産性向上効果など、道路事業であれば走行時間短縮・走行費用減少・交通事故減少の便益、というように、事業の目的に対応したものになっている。費用便益分析以外の項目としては、事業実施の条件や必

⁶ 2001年1月15日に政策評価各府省連絡会議で了承されたもの。政策評価法の内容は基本的にこのガイドラインに沿ったものである。

⁷ 政策（狭義）：特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。施策：上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。事務事業：上記の「具体的な方策や対策」を具現化するためのこの行政手段としての事務および事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。

⁸ 総務省行政評価局『政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて—』（2006年）による。平成17年（2005年）2月1日から同年12月31日までに総務省に送付されたものを対象として集計している。事前評価の実施件数を省庁別に見ると、農林水産省が3886件と圧倒的に多く、次いで国土交通省の728件、厚生労働省の111件、経済産業省の107件と続く。全5060件のうち、農林水産省と国土交通省の二省だけで全体の9割以上を占めている。

要性、あるいは便益分析で図れない効果などが考慮されている⁹。

若干の例を挙げておきたい。国土交通省では、事前評価に当たる新規事業採択時評価を行っている。平成 17 年度の事例から、道路事業の例を一つ紹介する。¹⁰

国土交通省東北地方整備局が担当する一般国道 45 号本吉気仙沼道路事業¹¹は、三陸縦貫自動車道の一部を担う、延長 7.1km の自動車専用道路整備事業である。事業の目的と必要性について「一般国道 45 号の交通混雑の緩和、事故の減少や災害時の代替機能の確保等を図るとともに、地域間の交流・連携の活性化に大きく寄与するものである」と説明されている。全体事業費は 201 億円で計画交通量は 16600 台/日。手続きとしては環境調査を実施済み（環境影響評価のことではない）で都市計画変更手続きを実施中（2006 年 5 月完了見込み）である。

費用対便益は総費用 173 億円（事業費：147 億円、維持管理費：26 億円）に対し総便益 975 億円（走行時間短縮便益：799 億円、走行費用減少便益：132 億円、交通事故減少便益：43 億円）で、B/C=5.6 となっている（2005 年基準の割引現在価値）。それから事業の影響について、渋滞対策：◎（全国順位の上位 2 割に含まれる渋滞損失時間である当該区間の渋滞を解消する）、事故対策：◎（宮城県内平均傷事故率の 2 倍以上が含まれている当該区間の事故の減少が見込まれる）、歩行空間：注目すべき影響なし、住民生活：○（高次医療施設へのアクセス向上）、地域経済：○（農林水産品の流通の利便性が向上）、災害：◎（代替路線の確保）、環境：注目すべき影響なし、地域社会：○（日常活動圏中心都市へのアクセス向上）、と評価されている。事業実施環境については注目すべき影響はないとしている。

結論として「費用便益比が 5.6 と便益が費用を上回っていると同時に、都市計画手続きを実施中（H18.5 完了見込み）であることから、事業採択の前提条件が確認できる。また、渋滞損失の改善・交通事故の減少が見込まれ、かつ今後 30 年以内に 99% の確率で発生すると言われている宮城県沖地震発生時の津波浸水による大幅な迂回・孤立化を解消する当該事業の整備の必要性・社会全体への効果は高いと判断できる。以上より、本事業を採択した。」としている。

この事前評価の内容から、SEA との関係を考える上で、次のようなことが指摘できるだろう。まず、事業費を予算化しようとする段階で評価がなされるため、プログラムの段階か事業の段階かという点は一概にはいえないものの、予算との連動は採りやすい制度であ

⁹ 総務省行政評価局『政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて— [資料編]』（2006 年）による。

¹⁰ 国土交通省ウェブサイト内「公共事業事業評価カルテ検索」（<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/jghks/chart.htm>）で評価事例の検索ができる。

¹¹ 当該事業の新規事業採択時評価結果は次の URL（<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/jghks/karute/05110882001.htm>）で見ることができる。

り、また場合によっては事業を中止することも可能なタイミングで実施されていると考えられる。

しかし、評価に含まれているのはいわゆる社会・経済面の視点のみであり、環境面の評価は含まれていない。例えば、事業実施により生態系にどのような悪影響があるか、大気や土壌、水質にどのような悪影響があるか、といったことは全然検討することなく、事業の採択を決定している。事業の影響について「環境」という項目があるが、他の道路事業でこの項目に記載されていた影響は「○：現道部の交通がバイパスに転換することで、夜間騒音レベルが軽減される。」（一般国道 9 号明和・淀江道路（延伸）事業）といったもので、プラス面の影響しか評価していないことがうかがえる。

以上のことを踏まえると、現状の政策評価の事前評価においては、環境面の影響についての考慮が十分なされているとは言えない状況にあると結論づけられる。

なお、地方公共団体については、政策評価法では対象にされていない（「行政機関」に該当せず、また地方公共団体に対し政策評価法の趣旨に則った措置を講ずることを課していない）。

しかし今日では、大半の地方公共団体において、何らかの行政評価¹²が導入されている。2006 年 1 月 1 日現在で、都道府県では鳥取県を除く 46 都道府県で、政令指定都市は 14 市全てで導入されている。また、中核市では 87%、特例市では 90%、その他の市区では 45%、町村では 13%の導入率である¹³。

事前評価の実施の有無については、全国の地方公共団体について取りまとめた資料は見当たらなかったため、個別に調査する必要がある、ここでは割愛する。第 3 章で個別の自治体ごとに確認していくことにする。

2.2.2 政策評価と SEA との関係

政策評価と SEA の両者を結びつけて論じているものは現在のところあまり多くない。しかし、宇賀（2002）は次のように指摘している。「政策評価法 9 条は、一定の要件を満たす公共事業に関する政策、計画等の事前の政策評価を義務づけている。その事前の政策評価においては、当然、環境影響評価も行われることになる。したがって、公共事業に関する政策、計画等の環境影響評価の実施義務が、すでに政策評価法により定められているともいえる。」¹⁴

すなわち、第 1 章で定義した「政策、計画、プログラム¹⁵を対象とする環境アセスメン

¹² ここで「行政評価」という言葉を用いているのは、総務省自治行政局の資料の表現に従ったためである。これが実際に指している内容は、政策評価法における「政策評価」とほぼ同義であると考えてよい。

¹³ 総務省自治行政局『地方公共団体における行政評価の取組状況』（2006 年）。

¹⁴ 宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣，2002 年）82 頁より。

¹⁵ 宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣，2002 年）61 頁によると、SEA が対象とする

ト」としての SEA は、少なくとも一定のものについては、政策評価法の事前評価の枠組に内包されているともいえる。しかし既に見たように、少なくとも現在の国の政策評価法に基づく政策評価においては、環境面の評価が十分なされているとは言えない。

また、SEA の基本原則の一つとして、環境面からの評価手続きを、社会的・経済的側面からの評価手続きと別個独立のものとして構成することが必要だとする意見が多い¹⁶。しかし、何ゆえ SEA を導入して環境面だけを独立して扱う必要があるのか、という批判も考えられるところである。

以上のことから、政策評価と SEA の両者を別個のもので行うか統合して行うか、両者の対象とする政策や計画、プログラムの共通する部分と相異なる部分はどこか、といったことが、SEA の制度設計を考える上で課題となる。

本稿では、地方公共団体の事例でこの課題がどのように取り扱われているかを分析し、それを踏まえて政策評価制度と SEA との関係をどのように設計すべきかについて考察する。

2.3 事業段階環境影響評価（事業段階 EIA）

2.3.1 事業段階 EIA の概要

国レベルでは、1981年に上程された環境影響評価法案は1983年に審議未了で廃案となり、1984年に「環境影響評価の実施について」という要綱を閣議決定してそれに基づく環境アセスメントが行われてきた。その後、1993年に環境基本法が制定され、第20条において、国が環境アセスメントの推進のために必要な措置を講ずることが規定された。諸外国を見ると、1996年時点で OECD 加盟 27 か国中日本以外の 26 カ国で環境アセスメントについて一般的な手続きを定める何らかの法制度を有するに至っていた。いくつかの地方公共団体においても、環境影響評価条例が制定されていた。このような状況の中で、1997年に環境影響評価法が制定された。

環境影響評価法に基づく環境影響評価は、事業段階の環境影響評価である。対象となる事業については、必ず環境影響評価を行う第一種事業と、環境影響評価を行うか否かを個別に判断する（スクリーニングと呼ぶ）第二種事業とがある。第一種事業は、事業の種類（13種類）と規模によって指定されている。第二種事業は、第一種事業の規模要件の 0.75 倍以上（1倍未満）のもものとされている。

「政策」は、「政策評価に関する標準的ガイドライン」における「政策（狭義）」、SEA が対象とする「計画、プログラム」は「施策」に対応するといえる。したがって、SEA の対象とする「政策、計画、プログラム」は政策評価法が対象とする「政策」に内包されると考えられる。

¹⁶ 例えば、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 戦略的環境アセスメント総合研究会報告書』（中央法規出版、2000年）19頁、宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣、2002年）78頁、など。

手続きの流れは以下のようになっている。最初に、第二種事業については前述の通りスクリーニングを行う。事業を実施しようとする者が当該事業の許認可等を行う者（許認可等権者）に事業の実施区域や概要を届け出る。許認可等権者は、30日以上の期間を指定して都道府県知事に意見を聴き、事業特性と地域特性に応じて環境影響評価を行わせるかどうかを判定する。

次に、第一種事業およびスクリーニングの結果環境影響評価を行うこととなった第二種事業の事業者は、環境影響評価方法書（以下、方法書）を作成する。方法書には、事業に関する情報と調査等の項目や手法に関する情報を記載し、公告および一ヶ月の縦覧を行う。環境の保全の見地からの意見を有する者は事業者意見書を提出できる。ここで集まった意見の概要を事業者は都道府県知事と市町村長に送付する。これを受けて都道府県知事は、関係市町村長の意見を求めた上で、事業者に対し意見を述べる。以上の意見を元に事業者は、環境影響評価の実施方法を決定する。方法書に係る一連の手続をスコーピングと呼び、評価項目の絞り込みや評価方法の検討に資する事になる。

方法書の手続を経て、事業者は環境影響評価を実施する。その上で事業者は環境影響評価準備書（以下、準備書）を作成する。準備書には方法書に対する意見や評価の項目と方法、評価結果の概要や環境の保全ための措置について記載する。準備書は関係都道府県知事および関係市町村長に送付し、また公告および一ヶ月の縦覧を行う。縦覧期間内に事業者は説明会も行う。準備書について環境の保全の見地からの意見を有する者は事業者意見書を提出することができ、事業者はその概要およびそれに対する事業者の見解を関係都道府県知事および関係市町村長に送付する。これを受けて関係都道府県知事は、関係市町村長の意見を求めた上で事業者に対し意見を述べる。

以上の意見を踏まえて事業者は、環境影響評価書（以下、評価書）を作成する。事業者は評価書を許認可等権者に送付する。（許認可等権者が国の機関だった場合は環境大臣に意見を求めた上で）許認可等権者は事業者に対し意見を述べるができる。それを踏まえて事業者は必要に応じて評価書の補正を行い、一定の補正を行った場合には許認可等権者へ補正後の評価書を送付し、公告および一ヶ月の縦覧を行う。

評価書の公告を行うことで初めて事業者は対象事業に着手することが認められる。

また、許認可等権者は、許認可等にかかる法律の規定に関わらず、評価書および評価書に対して述べた意見に基づき、対象事業が環境の保全について適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査しなければならないとされている。環境影響評価の結果を許認可に反映させ、環境影響評価の実効性を担保するための仕組みといえるだろう。（第33条に規定されており、横断条項と呼ばれている。）

以上が、環境影響評価法に基づく環境影響評価の概要である。

地方公共団体における導入状況だが、2006年4月現在、全ての都道府県と政令指定都市で環境影響評価条例が制定されている（政令指定都市に移行したばかりの市を除く）。条例

の内容は、地方公共団体により少しずつ異なるが、基本的には環境影響評価法の制度を踏襲している。

なお、地方公共団体の事業段階 EIA を検討する上でも、地方公共団体の SEA を検討する上でも、環境影響評価法と環境影響評価条例との関係が問題になるので、ここで整理しておく。条例との関係を定めた環境影響評価法第 61 条では、「この法律の規定は、地方公共団体が次に掲げる事項に関し条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。」とし、第 1 号で「第二種事業及び対象事業以外の事業に係る環境影響評価その他の手続に関する事項」、第 2 号で「第二種事業又は対象事業に係る環境影響評価についての当該地方公共団体における手続に関する事項（この法律の規定に反しないものに限る。）」が挙げられている。

大塚（2006）は、①法律が対象にしていない事業への横出し、②規模が小さい事業への裾出し、③評価項目の横出し、④手続き（例えば公聴会の義務付けや縦覧期間の延長）の上乗せ、に分けて次のように論じている。①と②については、第 1 号に関係しており、条例で定めることが可能だが、手続きは国のものと均衡を失しないことが必要（あまりにも複雑な手続きを課すことはできない）としている（第 62 条参照）。③については、法律上は明確でないが、法律の対象事業についても認めるべきだと解するとしている（なお、法律の対象事業以外の事業についていかなる評価項目を用いるかは、基本的には地方公共団体の条例にゆだねられるとしている）。

④については、第 2 号と関係しており、法律の文言上は、第二種事業又は対象事業について、この法律の規定に反しない限り、認められている。その意味するところだが、立法担当者の考えによると、例外的に知事意見の形成のための手続きについては条例で定めうるが、それ以外は違法になるとしている¹⁷。このことをどう評価すべきか。

大塚（2006）は、衆議院環境委員会での質疑¹⁸で法律に反するとして挙げられた例のうち、意見提出期間が法定の期間より長いものや、公告縦覧等の手続きの主体を変更するものは、違法とするのが妥当だが、準備書を提出する時に周知計画書の提出を義務付けるもの、準備書の作成の後に事業者の提出する見解書に対して事業者の説明会の開催を義務付けるもの、見解書の公告縦覧の後に事業者に住民からの意見を聴取させその概要書の作成を義務付けるもの、方法書について事業者の見解書の提出を義務付けるもの、については、条例による上乗せを認めるべきだとしている。

浅野（1998）は、「縦覧や意見提出の期間、機会やその形態を地域によって変更するこ

¹⁷ 衆議院環境委員会平成 9 年（1997 年）4 月 15 日の質疑参照（「第 140 回国会衆議院環境委員会議事録」4 号 18-19 頁）（西川知雄委員の質疑）

¹⁸ 前出の衆議院環境委員会平成 9 年（1997 年）4 月 15 日の質疑。

とは、全国共通のルールという点からすれば必ずしも妥当とはいえない¹⁹とし、立法担当者の見解を支持している。

他方で、このような立法担当者の考え、言い換えれば政府見解に対し、環境法政策学会のシンポジウムで複数の参加者から懸念が出されたりもしている²⁰。

それでは、SEA を地方公共団体で導入しようとした場合、環境影響評価法との関係はどう考えるべきだろうか。大塚（2006）は、東京都の計画段階環境影響評価制度は環境影響評価法第 2 条で定義されている「環境影響評価」に含まれないため、法律との抵触の問題は生じないとしている。参議院の環境特別委員会でも、政府委員によって、SEA について定める条例について法律の規定に違反しないかどうかという問題は生じないという答弁がなされている²¹。

また、環境法政策学会のシンポジウムで浅野直人は、SEA は環境基本法第 19 条に関わるものであって、環境基本法第 20 条でいう環境影響評価を対象としている環境影響評価法とは基本的に抵触しないが、環境影響評価法による制度と接点を持つ部分については十分な調整を行わないと問題が生じる可能性があるとしている²²。

以上を踏まえると、地方公共団体が SEA を条例等で導入することは、原則としては環境影響評価法との抵触の問題を生じないが、比較的事業段階に近いなどして環境影響評価法の対象とする事業段階 EIA の範囲に関係してくると、先述のような法律と条例の関係の問題が生じる可能性は残っていると解釈するべきだろう。

なお、環境影響評価法では評価を開始するタイミング（方法書作成を始めるタイミング）についてあまり明確に規定されていない。したがって、運用の仕方によっては、比較的早いタイミングから環境影響評価法が規定する環境アセスメントの手続きを開始することも可能である²³。次章の事例を見れば分かるように、SEA とは言っても事業段階の環境影響評価と大差が無いこともあり、両者は重なってくる可能性があることは、制度設計を考え

¹⁹ 浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社、1998年）151頁。

²⁰ 環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』（商事法務研究会、1998年）68-79頁。

²¹ 参議院環境特別委員会平成9年（1997年）6月4日の質疑参照（「第140回国会参議院環境特別委員会会議録」10号23頁）。田中健次政府委員（環境庁企画調整局長）は、「政策や上位に関する環境影響評価手続きにつきましては、私どものこの法案におきましては港湾計画を除きまして規定をいたしておらないところでございます。したがって、一般的に申しますと、政策や上位計画に関する手続きを定める条例につきましては、この法律の規定に違反しないかどうかという問題は生じないというふうに読めますから、この法律にも規定はございませんので、東京都が条例をおつくりになっても全然これはこの法律に抵触しない、こういう御解釈をいただきたいと思っております。」と答弁している。

²² 環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』（商事法務研究会、1998年）76-77頁。

²³ 自治体へのヒアリングによると、環境影響評価が終わらないと許認可を得られない制度設計になっていることから、環境影響評価手続きにかかる期間を考慮して、許認可を得たい時期から逆算して手続きを開始するタイミングを決めることが、現実には多いようである。

上で留意しておいたほうが良いだろう。またこのことは、SEA についても先述の法律と条例の関係を考える必要性が生じうることも示唆している。

2.3.2 事業段階 EIA と SEA との関係

大きくは二つの論点があるだろう。

一つは、SEA と事業段階 EIA の手続きをどのように関連付けた制度設計を行うかという点である。

SEA の対象になった政策・計画・プログラムに基づいて行われる事業のうち多くは、事業段階 EIA の対象事業になると考えられる。SEA と事業段階 EIA の手続きは類似しており、手続きの重複を回避する、SEA で行われた調査の結果のうち事業段階 EIA でも使えるものは活用するなどの工夫が求められることになる。

もう一つは、地方公共団体で SEA を導入する場合に、国の環境影響評価法との関係をどうするかという問題である。

事業段階 EIA を定めている現行の環境影響評価法と SEA について定めた自治体の条例や要綱が抵触しないかと、仮に将来的に国でも SEA を制度化しようと考えた時に、どのような点に注意すべきかが検討すべき課題だろう。

したがって本稿では、地方公共団体の事例で、SEA と事業段階 EIA との関係がどのように整理されているかと、現行の環境影響評価法との関係をどう処理しているかとを分析し、それらの点についてどのように制度設計するのが望ましいのかについて考察する。

2.4 個別法制度との関係

SEA の対象となる政策・計画・プログラムには多様なものが考えられるが、それぞれについて根拠となる法制度が存在しているのが通常である。これを以下では「個別法制度」と呼ぶこととする。

当然のことながら、SEA が導入されていない状態においてもそれらの政策・計画・プログラムはそれぞれの個別法制度に従って策定・運用されている。それに対して新たに SEA を導入するとすると、個別法制度との相互関係について考慮しなければ、SEA の制度設計は完結しない。

個別法制度にはどのようなものがあるだろうか。言い換えれば、SEA の対象となる政策・計画・プログラムには具体的にはどのようなものがあるのだろうか。

SEA の対象になるものとして現時点で一番想定されるのは、事業段階 EIA の対象となっているような事業の上位計画だろう。例えば、道路、鉄道、飛行場、河川のダム、港湾区域の埋立・干拓、土地区画整理事業、発電所、廃棄物最終処分場については、国の戦略的環境アセスメント総合研究会で上位計画等との関係の整理が試みられている。

ただし、ここで一つ一つ挙げていくと際限がなくなってしまうため、詳細については第

3章で扱う地方公共団体における事例のところ、各事例に即して記述することとしたい。

したがって本稿では、地方公共団体の事例で、個別法制度とSEAがどのような関係になつて運用されているのかを分析し、SEAの適切な実施に向けてどのように制度設計することが望ましいのかを考察する。

2.5 住民参加

2.5.1 住民参加に関する制度の概要

計画策定過程における住民参加について、現行制度ではどのような枠組が設けられているだろうか。

環境影響評価法では、2.3.1で説明したように住民参加の規定を設けている。詳細な手続きについては繰り返さないが、縦覧や意見書の提出、説明会の開催が規定されている。

それから、住民参加が比較的制度化されているのが、都市計画の分野である。環境影響評価法の対象になる事業の中には都市計画決定を要するものも少なくないが、都市計画法では、都市計画の案を作成しようとする時に必要があると認めるときは住民の意見を計画に反映させるために必要な措置（公聴会の開催等）を講ずること、都市計画の案を公衆の縦覧に供すること、縦覧期間中に関係市町村の住民および利害関係人は意見書を提出できること、が定められている。

また、これら法律の規定以外にも、住民参加への取り組みは各地域・各自治体で今日では様々な形で取り組まれている²⁴。第3章で取り上げる埼玉県でも、「埼玉県県民コメント制度に関する要綱」に基づく県民コメント制度が実施されている。

なお、国土交通省も「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」というものを2003年に制定し、事業の構想段階から、情報提供や説明会の開催、意見書の受付等の方法を用いて住民参加を促進することを志向しているようである。

ちなみに、2005年に改正された行政手続法では、「命令等」を定めるときに意見公募手続をとらなければならない規定が加えられた。この「命令等」には「法律に基づく命令または規則」「審査基準」「処分基準」「行政指導指針」が含まれる（行政手続法第2条第8号）。SEAが対象とする政策・計画・プログラムと比較したとき、将来的に政省令などに対しSEAを実施することが現実的になれば関係してくるが、現時点においては両者の対象が重なってくるケースはないものと考えられる。

ところで、計画策定過程において住民参加が求められる理由は何だろうか。細かく見るといろいろ挙げられるが²⁵、ここでは「情報提供」と「民主的正当性の強化」の二つとし

²⁴ 代表的かつ有名な事例として、横浜市青葉区における住民参加の道路づくりがある。（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 戦略的環境アセスメント総合研究会報告書』（中央法規出版、2000年）208頁以下等参照）

²⁵ 小高剛『住民参加手続きの法理』（有斐閣、1977年）178頁以下が詳しい。

て整理する²⁶。「情報提供」とは、より良い計画策定のために、多様な住民からの意見や情報の提供が役に立つということである。「民主的正当性の強化」とは、行政だけで計画を決めるのではなく、住民が計画の策定に参画することで、恣意性を排除し民主的過程を保障していくということである。

2.5.2 住民参加と SEA との関係

住民参加は SEA の重要な要素の一つと考えられている。ただし、SEA は政策決定の支援ツールであり、意思決定主体として住民を参加させる意図では無い²⁷。したがって、SEA における住民参加では、「情報提供」と「民主的正当性の強化」のうち、特に情報提供機能が期待されていると考えられる。

SEA の制度の中で住民参加をどのように位置づけているかと、SEA の対象になる計画や SEA を経て実施される事業についての住民参加制度がどうなっているかとを分析し、実際の意見内容なども踏まえて両者の比較をしていくことは、SEA の制度設計を考える上でも必要な視点だと考えられる。

したがって本稿では、地方公共団体の事例で、住民参加を SEA ではどのように制度化し、そこでどのような意見が得られたかを分析し、他の制度でも住民参加により意見を得られていればそれと比較することで、SEA に係る住民参加の現状を分析する。その上で、SEA の制度設計において住民参加をどのように位置づけると効果的かつ効率的であるかを検討する。

²⁶ 佐藤岩夫「都市計画と住民参加」、原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会、2001年）407頁参照。ここでは都市計画において住民参加の果たす機能としてこの二つを挙げている。都市計画における住民参加は計画策定過程における住民参加の一部に過ぎないが、住民参加が求められる理由は共通していると判断して引用した。

²⁷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 戦略的環境アセスメント総合研究会報告書』（中央法規出版、2000年）47頁以下参照。

第3章 地方自治体における戦略的環境アセスメント

(SEA) 導入事例

3.1 地方自治体における SEA 導入事例を調べる意義と対象自治体の選定

一部の地方自治体においては、すでに SEA の制度が導入され、またその制度に基づきいくつかの SEA 実施事例も存在する。

SEA 導入に向けた（日本における）法制度上の課題を整理するためには、このような国内における先進事例について調査し、そこで生じている課題を分析することが最も効果的な方法の一つであると言えるだろう。

したがって本章では、そのような先進自治体の例を取り上げ、制度および実施事例について解説する。（それを踏まえて次章で、法制度上の課題の分析を行う。）

地方自治体における、事業段階 EIA よりも早い段階での環境配慮を行う仕組みのうち、「制度の主たる目的が環境配慮である」「意思決定プロセスと独立した制度である」「複数案の作成を行う制度である」「公衆関与を行うプロセスがある」という 4 つの項目を満たすものを、本稿では SEA 導入事例と定義することにする²⁸。これに該当するものは、現在東京都、埼玉県、京都市、広島市の二都県・二市で条例または要綱により制度化されている。

本稿では中でも東京都と埼玉県の事例を取り上げて詳細を調査・分析した。この二都県を取り上げたのは、東京都は唯一条例化をしており、埼玉県は相対的により早期の段階で導入した実施事例があるという意味でそれぞれ先進性を有していることと、首都圏にあり聞き取りによる詳細な調査を行いやすかったことが理由である。

3.2 東京都の事例（東京都環境影響評価条例）

東京都では、東京都環境影響評価条例というものを設けており、2006年12月までに2件の実施事例がある。

3.2.1 制度の概要

(1) 手続きの流れ

東京都の環境影響評価条例は、手続き的には「計画段階環境影響評価手続」「事業段階

²⁸ 環境影響評価制度研究会編『環境アセスメントの最新知識』（ぎょうせい、2006年）163頁では、この四つの要件を満たすものを戦略的環境アセスメントを指向したものとしており、本稿でもそれに倣った。

環境影響評価手続」「事後調査手続」の三段階からなる。このうち、「事業段階環境影響評価手続」が環境影響評価法に対応する事業段階 EIA であり、「計画段階環境影響評価手続」が SEA となっている。

計画段階環境影響評価手続の対象になる計画（定義は（2）で後述）を策定する時には、事業者は環境配慮書を作成し、知事に提出する。このとき、技術指針に基づき、採用可能な複数の対象計画案を策定して環境影響評価を行って作成することとされている。

このとき知事は計画段階関係地域を決定し、計画段階関係区市町村長に環境配慮書の写しを送付し、審議会に諮問を行う。また、環境配慮書を公示し 30 日間の縦覧に供する。縦覧期間内に事業者は説明会を開催する。環境配慮書の公示日から 45 日以内に、都民は知事に対し意見書を提出することができる。また、関係区市町村も意見を提出することができる。これらの意見の写しは事業者、計画段階関係区市町村長および審議会に送付される。

縦覧期間経過後には、知事は都民の意見を聴く会を開催する（都民から意見書の提出がなかった場合はこの限りでない）。会の記録は事業者、計画段階関係区市町村長および審議会に送付される。都民の意見を聞く会を開催した後に、知事は事業者の意見を聞く会を開催する、会の記録は事業者、計画段階関係区市町村長および審議会に送付される。

諮問に対する審議会の答申を受けたら、知事は環境配慮書について、都民からの意見書、計画段階関係区市町村長の意見、都民の意見を聴く会の意見、事業者の意見を聴く会の意見を勘案して、環境の保全の見地から審査し、その結果に基づく意見を記載した環境配慮書審査意見書を作成し、事業者に送付する。写しは計画段階関係区市町村長に送付し、内容は公表する。

事業者は環境配慮書審査意見書の内容を尊重しながら、対象計画を策定する。このとき、策定した対象計画およびその内容、対象計画を策定した理由、環境配慮書審査意見書に記載した知事の意見等に基づき環境に配慮した内容、を記載した書面を作成して知事に提出する。この書面は知事により公表される。以上が、計画段階環境影響評価手続である。

なお、複数の対象計画案の策定ができないときには、環境配慮書の代わりに複数の対象計画案を策定できない理由などを記した書面を知事に提出する。知事はこれを審議会にかけた上で環境上配慮すべき事項等について意見書を作成する。事業者はそれを元に、対象計画について複数案を作成するときにはその旨を知事に報告する。複数案を作成しない場合には、計画の類型によって以下の措置をとる。個別計画（（2）で後述する、対象計画の類型の一つ）の場合は、事業者は計画段階環境影響評価手続を行わないことおよび複数案を策定できないことの理由を知事に報告する。広域複合開発計画（（2）で後述する、対象計画の類型の一つ）の場合には、事業者は複数案を策定しないで計画段階環境影響評価手続を行うことおよび複数案を策定できないことの理由を知事に報告する。以上の報告を受けた知事は、承認するか否かを事業者に通知し、公表する。

すなわち、複数案を策定できない場合、個別計画については計画段階環境影響評価手続は省略され、広域複合開発計画では単数案で計画段階環境影響評価手続を行うこととされている。

計画段階環境影響評価手続と事業段階環境影響評価手続との関係に関する規定についても解説しておく。

環境配慮書の内容が、事業段階環境影響評価手続の調査計画書に記載することになっている対象事業の調査等の手法に相当する事項が記載されたものであると環境配慮書審査意見書で認められたときは、事業段階環境影響評価手続で調査計画書の作成を省略し、調査等の実施と評価書案の作成に入ることができる。

また、環境配慮書に事業段階環境影響評価手続における評価書案に相当する内容を記載したもの(特例環境配慮書という)を作成した場合、特例環境配慮書審査意見書において、①評価書案に相当する、②評価書案には相当しないが調査計画書に記載すべきものは記載されている、③上記①②のいずれにも該当しない、の三種類のいずれに該当するかを通知し公表する。①の時には事業段階環境影響評価手続で調査計画書と評価書案の段階を省略し、評価書の作成に入ることができる。②の時には調査計画書の作成を省略し、調査等の実施と評価書案の作成に入ることができる。③の時には通常通り調査計画書の作成から事業段階環境影響評価手続を行うことが求められる。

(2) 対象計画

計画段階環境影響評価手続の対象計画は、大きく分けると個別計画²⁹と広域複合開発計画³⁰とがある。

個別計画については、計画が対象とする事業の種類と規模によって対象となる計画が決

²⁹ 東京都環境影響評価条例第2条第6号で、「個別計画」とは「単数の別表に掲げる事業であつて、その内容及び規模が規則で定める要件に該当するものに係る計画のうち、当該事業の実施場所、規模その他規則で定める基本的な事項を定める計画(広域複合開発計画を構成する事業に係る計画を含む。)をいう。」と定義されている。また、同条例の施行規則第4条では、「条例第2条第6号の規則で定める要件は、別表第1の第1欄に掲げる事業の種類ごとに、同表の第2欄に定める内容及びこれに対応する第4欄に定める個別計画の規模とする。2 条例第2条第6号の規則で定める基本的な事項は、建築物、工作物その他の施設(以下「施設」という。)の構造又は配置とする。」と定められている。

³⁰ 東京都環境影響評価条例第2条第7号で、「広域複合開発計画」とは「規則で定める面積以上の地域において、複数の別表に掲げる事業について実施(異なる時期の実施を含む。)を予定し、その実施が複合的かつ累積的に環境に著しい影響を及ぼすおそれのある開発計画であつて、対象地域、規模その他規則で定める基本的な事項を定める計画をいう。」と定義されている。また、同条例の施行規則第5条では、「条例第2条第7号の規則で定める面積は、30ヘクタールとする。2 条例第2条第7号の規則で定める基本的な事項は、計画において想定する人口(以下「計画人口」という。)及び住宅用、業務用、商業用その他の用途別の土地利用の計画(以下「用途別土地利用計画」という。)とする。」と定められている。

められている。事業の種類としては、事業段階環境影響評価の対象事業よりは少し減らされている。規模については、事業段階環境影響評価の対象事業の2倍を基準にしているものが多い。例えば道路については、「その他の道路（＝高速自動車国道・自動車専用道路以外の道路）（4車線以上）」について、2km以上の新設又は2km以上の改築に係る計画が対象とされている。（詳細は東京都環境影響評価条例施行規則の別表第1を参照されたい。）

広域複合開発計画については、「地域面積が30ha以上」「複数の条例で規定する事業（規模は問わない）を予定していること」「対象地域、規模、計画人口、用途別土地利用計画を定める計画であること」の三つが要件となっている。

なお附則で、いずれの計画も、東京都単独の計画に限って、計画段階環境影響評価手続の対象とされている。国、区市町村、民間がからむ計画は上記の要件に該当していても対象とはならない。

対象計画について、上記のように一定程度具体化した段階を対象にしているのは、これ以上前段階から行うのはいわば「まちづくり」になってしまい、環境セクションで環境の視点だけから見るとはなくなってしまいうからというのが、東京都の環境影響評価条例を所管しているセクションの見解であった。また、個別計画について事業段階環境影響評価手続の対象事業の2倍程度の規模要件にしたのは、何らかの適用事例が出てきそうなサイズとして、審議会答申に基づき決めたとのことである。

（3）行政評価制度との関係

東京都には2005年度末まで、行政評価制度が存在した。2006年4月からは制度が変更されているが、ここではまず2005年度までの制度を説明し、その後で現行制度での変更点を説明する。

東京都の行政評価制度には、「東京都行政評価規則」に基づく一般的な行政評価（事務事業評価と政策評価からなる）と、「大規模公共事業等の事前評価実施要綱」に基づく大規模公共事業等の事前評価制度とがあった。制度の所管は知事本局である。前者は基本的に事後評価の制度のため、ここでは後者に着目する。

大規模公共事業の事前評価制度の評価プロセスは、以下のようになっていた。

まず、事業所管局長により評価を行う。次に、知事本局長による評価内容の検証が行われる。それから、政策会議（知事以下各局局長等の都の幹部が集まる東京都の意思決定機関）等において審議が行われて事業を実施するかを決め、最後に結果の公表と予算等への反映（政策会議で実施が決まれば予算がつき、中止が決まれば予算はつかない）がなされる。

評価実施のタイミングは、「当該事業の事業着手を予定している年度の予算を要求する前」までに対応方針を決めることと、要綱で定められている。ただ、「事業着手」が何を指すかははっきりせず、評価実施のタイミングは知事本局と事業所管局とで相談しながら決

めるような運用となっていた。なお、対象事業は規模要件で定められていた。

制度が始まった 2001 年度から 2005 年度までに計 7 件の実施事例がある（うち 2001 年度に行われた 3 件は試行事例）。内容としては、都市計画道路整備事業と連続立体交差事業が各 2 件、あとは東部療育センター整備事業、公営住宅整備事業、東京港臨海道路整備事業が 1 件ずつである。

事業所管局で作成される評価調書の項目は、「Ⅰ．事業の概要」「Ⅱ．事業の必要性」「Ⅲ．事業の効果」「Ⅳ．事業のコスト」「Ⅴ．対応方針」の五項目からなる。事業の効果の項の中に「環境への影響」という項目もあり、環境アセスメントが行われている場合にはその経過ないし実施結果が記載されている。7 件中 3 件の事例では東京都環境影響評価条例の対象事業となっており、アセスメントを実施予定もしくは実施中となっていた。また、国の事業である東京港臨海道路整備事業は国による環境アセスメントを実施済みだった。

事業のコストの項の中には、費用面の記述のみがあり環境コストのようなものは含まれていない。対応方針のところでは、いずれも事業を推進する方針が事業所管局から示され、知事がそれを認める結論を出していた。

評価の内容を、2005 年に行われた「都市計画道路整備事業（放射第 7 号線）補助第 135 号線～区市境間」の評価を例に、より具体的に見てみる。

この事業は整備延長 2.0km、計画幅員 25m で往復 2 車線の道路を整備するものである。経過としては、1946 年に都市計画決定され、1962 年に現在の位置・線形に都市計画変更されている。さらに、東半分は 1991 年に「区部における都市計画道路の第二次事業化計画」において前期事業化予定路線に位置づけられ、2004 年 3 月に「区部における都市計画道路の整備方針の第三次事業化計画」において全区間が優先整備路線に位置づけられた。同年 6 月には事業概要および現地測量説明会を開催し現況測量が開始され、2005 年 7 月には用地測量説明会を開催し用地測量が開始されている。

「Ⅲ．事業の効果」で、費用便益比（B/C）を 2.6 と試算している。費用は事業費を、便益は走行時間短縮便益、走行経費減少便益、交通事故減少便益を用いている。また、事業の定性的効果の説明の中で環境に関係ある内容としては「慢性的渋滞の解消により自動車排気ガスの削減が図られる」という記載がある。環境への影響については、「環境対策として、低騒音舗装を実施するなど沿道環境の保全に配慮する。」という記述があるのみである。つまり、環境のプラス面の効果と、事業実施時の環境配慮方針を示しているのみで、環境面のマイナスの影響については何ら考慮されていない。

以上を元に、対応方針として「早期に整備を図ることが適当である。」という判断が下されている。

こうして見ると、東京都の大規模公共事業等の事前評価制度は、枠組としては環境への影響についても項目を設け、事業段階 EIA が行われる場合にはそのことに触れるなど、環境面も含めた事前評価の制度と言えなくはない。しかし、そもそも行政評価制度自身で環

境面の評価は行っておらず、また現時点では東京都の計画段階環境影響評価手続とリンクした事例も無いため参照されている環境影響評価も事業段階 EIA にすぎない。まだ環境影響評価が行われていない事例では、そもそも環境影響（特にマイナス面）が考慮されないまま、事業の実施の可否が決められている。したがって、環境面も考慮した評価体系に改めることが求められると言えるだろう。

次に 2006 年 4 月からの変更点を説明する。

2005 年度末で東京都行政評価規則と大規模公共事業等の事前評価実施要綱は廃止された。事後評価のうち事務事業評価については 2006 年 4 月から財務局に移管され、新たに制定された「事務事業評価実施要綱」に基づいて実施されている。事後評価のうちの政策評価と大規模公共事業の事前評価については、制度としては中止され、財務局が今後行政評価を担当・実施していく中で必要に応じて検討されていくことになるようである。

財務局が 2006 年 7 月に発表した『今後の財政運営の指針』によれば、事務事業評価は「マネジメントサイクルの確立」の一貫として位置づけ、予算編成過程の中で実施してその結果を次の予算に反映させるとしている。また、複数年度にわたり大きな財政負担を伴う事業を新たに実施する際には、目標や後年度の財政負担などの全体計画を明らかにし、その実績を毎年度公表して事務事業評価につなげるとしている。

上記のような制度変更が行われた理由として、事前評価については、予算がついて用地買収などが始まってから評価してもあまり意味が無く、一円でも予算がつく段階で事業を捕捉できる財務局の方が知事本局（こちらは予算付けなどがある程度進んでからでないと捕捉できない傾向にあった）よりも評価主体として適切なのではないかという考えがあった。³¹

ちなみに、捕捉のタイミングの問題は環境影響評価を行う際の環境局にも当てはまる面があり、対策を検討する意義はあるだろう。

まとめると、2006 年 4 月以降は、東京都において政策評価の事前評価制度はなくなった。ただし、財務局で予算と政策評価の連携を取ることが試みられている段階にあるといえる。

なお、環境局によると、環境影響評価制度は上述の行政評価制度と相互の関係や連携を取って運用したりはしていないとのことである。また、環境影響評価制度と行政評価制度の関係でこれまで問題が生じたこともないという。

³¹ 東京都知事本局の担当者への電話ヒアリングによる。

(4) 事業段階 EIA との関係

東京都の制度の中での SEA と事業段階 EIA のつなげ方と、東京都の条例と国の環境影響評価法との関係の二点について、検討する。

東京都の制度の中でのつなげ方については、既述の通り、東京都においては SEA と事業段階 EIA が東京都環境影響評価条例という一本の条例のもとで制度化されている。対象となる計画・事業に区別を設けているが、SEA が行われた計画についてはその後事業段階 EIA の対象にもなる関係にあり、両者をつなぐ手続きも整理されている。

似たような手続きが重複して行われる危険性についても、(1) で説明したように、内容次第で調査計画書や評価書案に係る手続きを省略できるように制度設計されている。

条例と国の法律との関係だが、2.3 で指摘したとおり、東京都の計画段階環境影響評価制度は国の環境影響評価法が対象とする環境影響評価に入らないため、抵触の問題は生じないというのが政府見解であり多くの学者の支持するところともなっている。

しかし、SEA と事業段階 EIA が一本の条例で規定されたため、条例第 1 条の目的規定、第 2 条第 1 号の「環境影響評価」の定義などが共通のものとなっており、抵触の問題が生じる余地は否定しきれないものと考えられる。

対象事業の仕分けについては、東京都環境影響評価条例第 88 条で、計画段階環境影響評価手続は第一種事業と第二種事業（スクリーニング前）のいずれにも適用しないこと、事業段階環境影響評価手続は法対象事業（第一種事業とスクリーニングを経て評価対象となった第二種事業）には適用しないこと、事後調査手続は法対象事業のうち内閣府令もしくは省令の規定で事後調査を行うことになったものには適用しないこと、を定めている。この第 88 条によって、法律の対象となる事業については条例の適用対象外にするという整理がなされている。計画段階環境影響評価手続について第一種事業と第二種事業を適用除外としたことは、手続きの上乗せに当たる懸念を回避するためと考えられる。

しかしこの結果、第一種事業と第二種事業に該当しないが条例の個別計画で対象になる規模の事業（例えば 4 車線で 2km 以上 7.5km 未満の一般国道の新設など）については、条例で SEA が実施され、同じ事業の種類でも規模が第二種事業以上のものには SEA は（法律でも条例でも）実施されないことになる。

SEA の手続きは法律との抵触が問題にならないという立場を取るならば、第一種事業と第二種事業についての計画も計画段階環境影響評価手続の対象にすべきであり、現行規定は平等原則違反の疑いが生じる。

逆に、東京都の計画段階環境影響評価手続は環境影響評価法の上乗せに当たるとする立場に立つならば、仮に第一種事業や第二種事業に計画段階環境影響評価手続を課せば違法と評価され、法律が裾きりした事業に当該手続を上乗せすることも同様に違法になると評価されうる。

いずれの立場に立つにしても、現行の条例の規定は違法の疑いがあり、いずれかの立場

に立って条例を整理するか、法律の規定を見直すことが望ましいだろう。この点については次章で引き続き考察する。

3.2.2 導入事例

(1) 豊洲新市場建設計画

①概要と経過

2001年12月、東京都卸売市場整備計画（第七次）によって、築地市場の豊洲への移転が決定された。その後、2003年5月には豊洲新市場基本構想が、2004年7月には豊洲新市場基本計画が策定された。豊洲新市場基本計画では、ゾーニングや施設配置についての計画まで定められている。その中で流通機能と賑わい機能の関連に注目した三つの案を用意し、『東京都環境影響評価条例』に基づく計画段階環境影響評価手続により、それぞれの案について、広く都民の意見を聴き、幅広い視野から検討を進め配置計画を確定する。」としている。

この豊洲新市場基本計画を受けて、2004年9月15日、事業者から知事に環境配慮書が提出された。知事は、審議会への諮問、30日間の縦覧（事業者はこの間に説明会を開催）、都民の意見を聴く会と事業者の意見を聴く会の開催などを経て、審議会の答申を受けた後、2005年3月7日に環境配慮書審査意見書を事業者に送付、都民に公表した。

これを受けて事業者は同年4月26日に計画を策定して知事に提出している。この計画策定書では、複数案のうちどれを選んだかが示される。本件事例の場合、後述の「重層型」が選ばれた。

現在は、事業段階環境影響評価手続に入っている。2006年10月30日に調査計画書が知事に提出され、同年11月15日から10日間縦覧が行われた。今後、事業段階環境影響評価手続が完了すると都市計画決定の認可が下りる予定である。

②複数案の内容

市場流通機能と賑わい機能との位置関係によって「開放型」「重層型」「分離型」の三案が作られた。

③住民参加の状況

都民からの意見書は19件寄せられた。内訳としては周辺住民からのものと、環境アセスメントに取り組む市民団体からのものがあった。

都民の意見を聴く会は、公述人が7人、傍聴人が35人参加した。

④知事意見の概要

環境配慮書審査意見書の概要は以下の通りである。

まず、三つの案について環境影響について顕著な差は見られないとした。その上で、事業者が「事業計画を策定する際には、配慮書で示された『環境保全のための措置』の実現に努めるとともに、以下の事項について最大限尊重すること」としている。「以下の事項」の中では、地盤の強化や駐車場計画から、騒音対策、緑化の内容、省エネルギー対策など、多岐に渡り比較的細かい要望を記載している。

⑤考察

まず、SEA 実施のタイミングについて。豊洲新市場基本計画において計画内容がほとんど決められた後での実施となっており、SEA としての意義を果たしえた内容なのか疑問が残るものとなった。築地市場を移転するべきか否か、移転するとしてどこに移転するか、といったレベルで実施するためには東京都卸売市場整備計画の段階で SEA なり政策評価なりを行う必要があっただろう（ただし東京都卸売市場整備計画（第七次）が作られた当時は、計画段階環境影響評価手続を定めた条例はまだ成立していなかった）。また、豊洲への移転が決まった状態でも、豊洲新市場基本計画策定段階で SEA を実施すれば、より比較する意義のある複数案の検討ができたのではないかと考えられる。

住民参加については、計画段階環境影響評価手続で得られた意見の内容は直接は公開されていないため（この制度設計が適切なのかは議論の余地があるが、ここでは深入りしない）、内容の詳細はわからないが、意見書の数は少なく、事業エリアがほとんど人が住んでいないエリアであったことなどから住民・都民の関心は低かったものと思われる。なお、東京都卸売市場整備計画や豊洲新市場基本計画といった上位計画の策定時には、住民参加は行われていなかったようである。

(2) 国分寺都市計画道路 3・3・8 号府中所沢線建設事業

①概要と経過

国分寺都市計画道路 3・3・8 号府中所沢線（延長約 2.6km）のうち、府中市武蔵台三丁目を基点とし国分寺市東戸倉二丁目を終点とする延長約 2.5km の区間が本件の対象となる計画道路である。すでに都市計画決定はなされているが、まだ整備はなされていない。

本件では、計画段階環境影響評価手続の対象事業に該当するため計画段階環境影響評価が行われることとなったが、東京都環境影響評価条例第 2 章第 4 節に基づく特例を用いることで、計画段階環境影響評価手続と事業段階環境影響評価手続を一体化して実施することを求めることとなった。

2004 年 10 月 14 日、特例環境配慮書が事業者から知事に提出された。知事は、審議会への諮問、30 日間の縦覧（事業者はこの間に説明会を開催）を行い、都民から多数の意見が集められた。

2005 年 8 月 4 日には特例環境配慮書に係る見解書が事業者から知事に提出された。見

解書も 20 日間の縦覧に供され、その後都民の意見を聴く会が開催された。審議会からの答申も受けて、知事は同年 10 月 28 日に特例環境配慮書審査意見書を事業者に送付、都民に公表した。これを受けて事業者は同年 12 月 22 日に、計画を策定して知事に提出した。

ここから事業段階環境影響評価手続に移り、事業者は 2006 年 7 月 28 日に環境影響評価書を知事に提出した。知事はこれを 15 日間の縦覧に供した。これにより事業段階環境影響評価手続も完了したことになる。

②複数案の内容

複数案は、主要交通との交差等の観点から 3 案策定されている。

③住民参加の状況

特例環境配慮書に対する都民の意見書は 4052 件が集まった。道路事業としては平均的な意見書の数のようなものである。

都民の意見を聴く会には、公述人が 17 人、傍聴人が 33 人参加した。

集まった意見の内容だが、複数案のうちいずれかの案を選んで支持するようなものはほとんど無く、事業全体への反対意見が多数を占めていた。また、事業段階環境影響評価手続を兼ねていたこともあり、環境影響評価の細かい技術的な側面からの意見も少なくなかった。

④知事意見の概要

特例環境配慮書審査意見書では、特例環境配慮書はおおむね「東京都環境影響評価技術指針」にしたがって行われ、その記載内容は事業段階環境影響評価における評価書案に相当すると認められた。

対象計画案についての総括的な意見としては、環境影響の程度には各案に顕著な差は見られないとしている。環境影響評価についての項目別事項では、更なる調査や環境配慮について意見を出している。

⑤考察

「特例」を用いて、SEA と事業段階 EIA の両方の内容を持つ環境影響評価を行ったのが、本件事例の大きな特徴の一つである。複数案を用意してはいるが、事業段階 EIA レベルの詳細な環境影響評価が可能であったことから分かれるとおり、計画自身はかなり具体化した段階での SEA の実施であり、SEA 本来の役割を果たしえたかは疑問である。

これには、道路計画の制度が抱える課題もある。道路に関しては、実際に近いうちに整備されるかどうかに関わらず、すでに昔に都市計画決定まで行われている傾向がある。都市計画決定によって幅員等かなりがなじがらめに計画が定まってしまっており、他の交通

機関との分担や、道路ネットワークの形成といったより戦略的な段階からの環境影響評価は、ほぼ不可能な現状となっている。

都市計画制度のありかたも含めて、制度のデザインを再考する必要性もあるのではないかと考えさせられる事例である。

住民参加については、環境面で有用な情報も得られたであろうが、複数案の中からどれを選ぶかという視点からの参加は少なく、事業の実施の可否を問うものが多数で、議論の段階がかみ合っていない。なお、都市計画決定を行う段階で都市計画法に基づく住民参加手続き（都市計画案の縦覧と意見書提出機会の付与。場合によっては公聴会等の開催も。）がとられているはずであり³²、都市計画決定を経ている事業の実施の可否を問うのは筋違いだという整理も可能だが、道路に関しては都市計画決定が早期に行われて事業の着工まで長い時間があくケースが多く、都市計画決定さえなされていれば蒸し返してはいけないという論理は説得力を欠く。この考察の前段で述べたような制度上の問題が住民参加の実効性の点でも反映されてしまったといえるだろう。

3.3 埼玉県事例（埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱）

埼玉県では、埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱というものを設けており、2006年12月までに3件の実施事例がある。

3.3.1 制度の概要

(1) 手続きの流れ

埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱第2章（第8条～第18条）に手続きが規定されているので、以下でその内容を説明する。

まず、計画等の策定者は「戦略的環境影響評価計画書」（以下、計画書）を知事に送付する。知事はその写しを関係市町村長に送付するとともに、県民等に対し公告の上一ヶ月間の縦覧に供する。意見がある県民等はこの間に計画等策定者に対して意見を提出できる。計画等策定者は意見書の写しと意見の概要を知事と関係市町村長に通知する。この通知から1ヶ月以内に知事は、関係市町村長と技術委員会の意見を聴いた上で計画等策定者に意見を送付する。以上が、計画書に関する手続きである。

計画等策定者は、計画書に対する知事の意見を勘案し、県民等からの意見に配慮し、技術指針に従い調査等を行って、「戦略的環境影響評価報告書」（以下、報告書）を作成して知事に送付する。知事はその写しを関係市町村長に送付するとともに、県民等に対し公告の上一ヶ月間の縦覧に供する。この縦覧の期間内に、計画等作成者は報告書の内容について

³² 計画決定が1968年より前だった場合、旧都市計画法（1919年法）が適用されるため、この限りではない。本件の道路の都市計画決定が何年に行われたかは、調査不足で明らかにできなかった。

て周知を図る。県民等は縦覧期間内に計画等策定者に対して意見を提出できる。計画等策定者は意見書の写しと意見の概要を知事と関係市町村長に通知する。意見書の写しの送付を受けた日から3ヶ月以内に知事は、公聴会を開催し、関係市町村長および技術委員会の意見を聴いた上で、報告書に対する知事意見書を作成して計画等策定者に送付する。計画等策定者は、知事意見書受領後6ヶ月以内に、知事意見書および県民等からの（報告書に対する）意見書に対する見解を知事に送付する。

また、計画等策定者は計画等の策定に当たり、報告書の内容、知事意見書および県民等からの（報告書に対する）意見書を考慮しなければならない。そして計画等の策定への反映結果を環境影響評価調査計画書（埼玉県環境影響評価条例に基づく事業段階 EIA の計画書）に記載しなければならない（環境影響評価法対象事業については環境影響評価方法書に記載する）。以上が、報告書に関する手続である。

（2）対象計画等

埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱第2条で、本県の戦略的環境影響評価の対象になる「対象計画等」について「別表に掲げる個別事業で環境に著しい影響を及ぼすおそれのあるものとして要領で定めるもののうち、県が策定する当該事業に係る計画等をいう。」と定義している。

具体的には、20の事業（うち一つは複合事業）を挙げ、それぞれについて事業の規模によって対象となるか否かが定められている³³。事業段階 EIA を定める埼玉県環境影響評価条例の対象事業と比較すると、挙げられている20の事業は同じで、具体的には高速自動車国道の新設および改築と市町村道の新設および改築（規模要件あり）が条例では対象だが戦略的環境影響評価実施要綱の方では除かれていることを除けば、規模要件も含めて対象事業は一致している。（高速自動車国道と市町村道が除かれているのは、県が計画策定者にならないからだと推察され、実質的には戦略的環境影響評価実施要綱と環境影響評価条例の対象事業は同じだと言える。）

したがって、事業段階 EIA を行う環境影響評価条例対象事業に係る計画等を県が策定する時に、SEA を実施するという形になっている。

³³ 一例として道路の新設および改築の規模要件を示す（例外については省略）。[新設] 自動車専用道路：4車線以上、その他の道路：4車線以上の区間が5km以上のもの、林道：幅員6.5m以上の区間が2km以上のもの。[改築] 自動車専用道路：車線が増加するもの、その他の道路の拡幅：車線が増加して4以上になる区間があり、拡幅区間の長さが5km以上のもの、その他の道路のバイパス設置：車線の数が4以上の区間がありバイパス区間が5km以上のもの、その他の道路の拡幅およびバイパスの設置：拡幅区間およびバイパス区間の長さの合計が5km以上のもの。

(3) 政策評価制度との関係

埼玉県の政策評価制度は、事後評価である。簡単に説明しておく、政策、施策、事務事業のそれぞれに対し、政策指標レポート、施策評価、事業評価を行っている（施策評価と事業評価は一体的に評価）。施策評価を見ると、あらかじめ設定した施策の目標がどの程度達成されたかを評価している。事業評価を見ると、どのような成果が上がったかと事業費および人件費がいくらかかったかが示されている。

事業を所管する部局で事前に評価の実施と公表はなされているのか。県のウェブサイトでも調べたところ、道づくりを担当している部局では、道路事業評価を行いその結果の概要を公開している。

県土整備部の道路街路課・道路環境課は、2004年8月に「道路事業に関する評価基準」を作成・発表した。これは、県が行う道路事業の選択と集中を図るとともにその透明性を高めることを目的としており、費用対効果などの「事業の効率」と円滑な交通や地域の活力といった「事業の効果」の二つに面から総合的に評価を行い、優先度をランク付けする。翌年度予算に係る予算編成時期までに行うこととしており、上位のランクになった箇所に重点的に投資できるようにしている。

評価項目を詳しく見てみる。「事業の効率」という大項目に対しては、「費用対効果」「効果の発現」「事業実施環境」の三つが中項目として挙げられ、事業実施環境についてはさらに「地元の協力度」と「関連事業との調整」という小項目に分けられている。「事業の効果」という大項目に対しては、「円滑な交通」「安全な暮らし」「快適な環境」「地域の活力」の四つが中項目として挙げられ、円滑な交通については「便利な道路網の形成」「交通の流れの改善」「公共交通の利便性向上」の三つ、安全な暮らしについては「交通事故の削減」「歩行者・自転車の安全」「災害への備え」の三つ、快適な環境については「身近な生活環境」「美しい街並みの形成」の二つ、地域の活力については「地域の自律を支援」「都市再生を支援」「地域経済の振興」の三つの、小項目に分けられている、事業の効果については、小項目ごとに重み付けがなされており、それぞれの重みは県民アンケートや市町村アンケートを元に定められた。

以上の評価項目の中で、環境面の評価に関係するところを拾い上げると、「身近な生活環境」が「沿道環境（騒音・大気）の改善に寄与する」かを指標としているので該当するといえるが、これは道路整備によってどれだけ環境改善に寄与するかを見ており、道路整備事業によって生じる環境の悪化については評価していない。事業部局による事前評価では環境面のマイナス面の影響（広い意味でのコスト）が考慮されていないことを示す一例と言えるだろう。

個別事業における評価結果は十分に公開されていないが、「国道 122 号騎西菖蒲バイパ

ス」の事例については概要が公開されている³⁴ため、具体例として紹介する。

事業の効率という大項目の下では、「費用対効果：高い（4点）」「効果の発現：早期に大きな事業効果が見込める（5点）」「地元の協力度：地元が反対ない（4点）」「関連事業との調整：圏央道と同時供用（5点）」（点数は5点満点、以下同じ）とされている。事業の効果という大項目の下では、「便利な道路網の形成：道路整備基本計画等へ位置づけられている（5点）」「交通の流れの改善：交差点重点整備計画への位置づけられている（ママ）（4点）」「公共交通の利便向上：現道はバス路線ではなく、付近に鉄道駅もない（1点）」「交通事故の削減：交通事故の危険箇所ではない（1点）」「歩行者・自転車の安全：自転車・歩行者の交通利用が日当たり500台以下である（2点）」「災害への備え：現道が緊急輸送道路に指定されており、機能が向上する（5点）」「身近な生活環境：騒音が夜間要請限度（70db）を超えている（5点）」「美しい街並みの形成：道路植栽を実施する（2点）」「地域の自立を支援：流通・製造業務を支援する（4点）」「都市再生を支援：一部区間が中心市街地活性化基本計画の対象エリア内を通過する（2点）」「地域経済の振興：流通に寄与するが、付近に農林業や鉱業の拠点はなく（2点）」とされている。結論として、事業の効率と事業の効果の各大項目でAランク（A～Cの三段階）の評価を受け、総合評価ランク1（9段階で最高）で新たな重点整備箇所に指定された。

この具体例においても、環境のマイナス面の評価がなされていないことが読み取れよう。

なお、埼玉県は戦略的環境アセスメントの導入に際して、「埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想」が定められており、この中の「論点整理編」³⁵において、政策評価との関係についても考えられている。

埼玉県の政策評価のうち事業評価制度については、「埼玉県戦略的環境アセスメントにおける社会経済面の影響の推計とは性格が異なる」としている。また、公共事業については別途事業採択基準の明確化に関する調書が存在するとしているが、「制度の性格上、埼玉県戦略的環境アセスメントの評価結果が同調書に記載されるといった形での役割分担が想定される」としている（この調書についてはインターネット上では公開していないようである）。

施策評価制度については、「戦略的環境アセスメントにおける社会経済面の影響の推計とは、目的が異なるほか、現時点では評価の対象についてもやや距離があると考えられるため、今後、施策評価の発展を待って、改めて両者の関係を整理する必要がある」として

³⁴ 2005年2月14日記者発表資料 道路街路課・道路環境課「『道路事業に関する評価基準』による評価結果について 資料」より

³⁵ この論点整理編の位置づけについて「（1）基本構想の一部を構成するものではないこと。（2）議論の余地のある記述を含むこと。（3）埼玉県戦略的環境アセスメントの制度化後、検証されるべき内容であること。」という注意書きがなされている。

いる。考えるに、そもそも事前評価が事後評価かという点が大きく異なるため、この点を変更されない限り両者は別物と言わざるをえないだろう。

埼玉県政策評価と戦略的環境アセスメントの環境面の評価との関係についてはこの基本構想では論じられてすらいないが、すでに述べたとおり事前評価と事後評価という違いがあるため、埼玉県の現行の政策評価で環境面の評価を充足することは無理である。

次に、政府による政策評価との関係について、基本構想の論点整理編では、「特に事前の事業評価については、本構想における社会経済面の影響の推計と概念的に重複する部分があり得ると考えられる。」としながらも「しかし、埼玉県戦略的環境アセスメントは、より適切な環境への配慮を迫及するプロセスであるため、現在実施されている事業採択時点の評価制度にはなじまないところが大きいと考える。」としている。

(4) 事業段階 EIA との関係

埼玉県制度の中での SEA と事業段階 EIA のつなげ方と、埼玉県の要綱と国の環境影響評価法との関係の二点について、検討する。

まず、SEA と事業段階 EIA のつなげ方についてだが、対象事業のところで説明したように、SEA の対象となる計画等で実施される事業と、事業段階 EIA の対象事業とは一致している。そして、手続きの流れのところで説明したように、両者の手続きは連続しており、SEA を計画等の策定にどのように反映させたかについて事業段階 EIA の最初の段階で調査計画書に記載することになっている。

SEA の対象とする「計画等」を、具体的な事業が想定されている計画に限定しているからであるが、事業段階 EIA とのつなぎ方の整理は取れているといえるだろう。ただし、手続きの重複についての対策は特に取られていない。

もう一点、環境影響評価法との関係だが、埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱では環境影響評価法との関係に関する規定は置いておらず、環境影響評価法の対象事業であっても同要綱に基づく SEA の対象としている。なお、要綱第 18 条第 2 項では、「計画等策定者は、前項の計画等の策定への反映結果を環境影響評価調査計画書（環境影響評価法にあっては環境影響評価方法書）に記載しなければならない。」と規定し、要綱による SEA と法による事業段階 EIA をつなげるようにしている。

ちなみに事業段階 EIA を定める埼玉県環境影響評価条例では、環境影響評価法第 2 条第 4 項に規定する法対象事業（第一種事業およびスクリーニングを経て評価対象となった第二種事業）について適用除外としている。

政府見解や多数意見どおり、SEA の手続きは法律との抵触が問題にならないという立場を取ったとき、東京都と異なり法対象事業についても等しく要綱による SEA の対象としたことから、法律との関係で問題はないと言ってよい。

もし、埼玉県戦略的環境影響評価要綱は環境影響評価法の上乗せに当たるとする立場に

立つならば、上乗せ規定が認められるか否かの問題が生じるが、埼玉県の場合には EIA と SEA を条例と要綱で分けており、両者の目的規定なども異なっているため、上乗せには当たらないと考えてよいだろう。

3.3.2 導入事例

(1) 地下鉄 7 号線延伸計画

①概要と経過

2000 年 1 月 27 日、運輸政策審議会答申第 18 号「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について（答申）」が出された。この答申の中の整備計画において、目標年次の 2015 年までに開業することが適当である路線として、「東京 7 号線の建設および延伸」が指定された。つまり、埼玉高速鉄道線の浦和美園から蓮田までの延伸が計画として定められた（この区間を地下鉄 7 号線延伸線と呼ぶ）。

このうち、浦和美園～岩槻間を先行整備することとし、この区間の延伸計画を対象として、戦略的環境影響評価が開始された。（この時点では、鉄道事業法に基づく許可申請や、都市計画法に基づく都市計画決定などは行われていない。）

2002 年 10 月 2 日、埼玉県は事業者から提出された「地下鉄 7 号線延伸計画（浦和美園～岩槻）に係る戦略的環境影響評価計画書」を受理した。その後、一ヶ月の縦覧、技術委員会への諮問、集まった意見の報告、関係市町村への照会を経て、同年 12 月 19 日に知事意見が事業者に送付された。

続いて、2003 年 2 月 24 日、埼玉県は事業者から提出された「地下鉄 7 号線延伸計画（浦和美園～岩槻）に係る戦略的環境影響評価報告書」を受理した。その後、一ヶ月の縦覧、集まった意見の報告、関係市町村への照会、技術委員会からの答申を経て、同年 7 月 10 日に知事意見が事業者に送付された。

この後、本来であれば、事業計画の策定手続として計画案（ルート案）が決定され、鉄道事業法に基づく許可申請を行い、事業実施段階の環境影響評価手続に入るはずであったが、本件延伸計画自体の是非が事業部局で検討課題となり、2006 年 11 月現在、延伸事業を行うか否かの検討が続けられている。（そのため、事業実施段階の環境影響評価は今のところ行われていない。）

②複数案の内容

3 通りの案が示された。それぞれ浦和美園～岩槻間のルートが異なっており、ルートの違いの関係で構造も異なっている。

③住民参加の状況

計画書に対する意見書は 3 通、報告書に対する意見書は 6 通が集まった。公述希望者も

1 人いたが、その人の都合が悪くなったため公聴会は開かれなかった。意見提出者は、地域住民と、環境アセスメントに関心を持っている人とが半々程度だった。

意見の内容としては、事業が不要だと主張するものは少なかった。ただ、事業実施の際に軟弱地盤を考慮すること、文化財を避けること、生活環境に配慮することを求める意見があった。また、複数案のうちいずれかの案を希望する意見も多かった。

④知事意見の概要

計画書に対しては、環境面の調査、予測、評価の項目および手法については概ね妥当とした。そのうえで、報告書の作成に当たり、複数案設定に伴い必要に応じて環境影響要因を加えること、県民等の意見により収集された環境情報について配慮すること、社会経済面の調査・推計については定量的な記述のみならず背景等を説明すること、いくつかの評価項目について、既存資料だけでなく必要に応じ現地調査を行うこと、などを求めた。

報告書に対しては、計画の策定にあたり、地球環境、生活環境、水環境、自然環境、人と自然のふれあいの各項目について、具体的にいくつかの調査の実施や予測などを求めている。また、建設費のコストダウンも求めている。

また、戦略的環境影響評価報告書における評価手法について、複数案の間で評価項目ごとに相対的な順位付けを行うべき、事業の費用と効果については具体的数値を示すべき、と述べている。

⑤考察

本件事例では、延伸計画の実施自体は上位計画である運輸審議会答申で決められていたため、「事業を行わない」という選択肢は用意されなかったが、ルート選択のレベルで複数案を設定しているのは、今日の国内の事例においては相対的に早期に SEA を実施することができた事例だと評価できる。

しかし、本件のような鉄道整備事業の場合、鉄道整備が本当に必要なのか、地域の交通計画はどうあるべきなのか、といった段階における検討こそが、最も重要なはずである。しかし、鉄道整備については運輸審議会の答申がこの段階の決定権を持っており、真に実効的な SEA の実施を目指すのであれば、この審議会答申の段階で SEA を実施する必要があることが示唆された。

他方で、運輸審議会答申で定められた整備計画が、現実には実施されるのか否かは不透明な現状になっている。体系としては審議会答申で上位計画が定められてはいるが、現実問題としては事業実施を検討する段階で計画の凍結等を行いうるものであるとも言えそうである。となると、このタイミングでの SEA も「事業を行わない」という選択肢も現実的なものとして考えられる可能性がある。(ただし、本来は交通ネットワーク全体として検討すべき課題であり、必ずしも適切なタイミングとは言えないだろう。)

それから、現在事業担当部局で行われている検討において、本件の SEA が活用されているかどうかだが、事業を実施するか否かを検討している段階のため、「何もしない案」を含んでいない今回の SEA が役立つ余地は限られているものと推察される。

住民参加については、参加者の絶対数が少なかったが、内容的には案の選定に関わる意見や情報の提供が多く、話がかみ合ったものになっているといえる。なお、上位計画に当たる運輸審議会では住民参加は行われていない。

(2) 所沢市北秋津地区土地区画整理事業

①概要と経過

北秋津地区は、1970年に市街化区域に編入されたが、1984年に暫定市街化調整区域に指定された。その後、2003年には埼玉県の新設逆線引き制度廃止に伴い市街化調整区域となったが、この地区は所沢駅に近接し、周囲も市街化が進んでいる状況であることから、土地区画整理事業によって計画的に良好な市街地整備を進めることが目指されている。

「第4次所沢市総合計画」(計画期間:2001年～2010年)、「所沢市まちづくり基本方針」、「所沢市緑の基本計画」が当該土地区画整理事業の上位計画となっている。総合計画は抽象的な記述にとどまっているが、所沢市まちづくり基本方針の中の「地域別のまちづくり方針」において、対象区域が「土地区画整理事業などの導入により環境の整備を図るゾーン」に指定されている。

本件事業計画の策定者は所沢市長のため、戦略的環境影響評価を行う義務はないが、所沢市側の希望により実施された。土地区画整理法に基づく事業計画の決定や、都市計画法に基づく都市計画決定などが行われるより前段階である。

2003年7月2日、埼玉県は事業者から提出された「所沢市北秋津地区土地区画整理事業に係る戦略的環境影響評価計画書」を受理した。その後、一ヶ月の縦覧、集まった意見の報告、関係市町村への照会を経て、同年10月8日に知事意見が事業者に送付された。

続いて、2003年12月1日、埼玉県は事業者から提出された「所沢市北秋津地区土地区画整理事業に係る戦略的環境影響評価報告書」を受理した。その後、一ヶ月の縦覧、集まった意見の報告、公聴会の実施、関係市町村への照会、技術委員会への諮問と同委員会からの答申を経て、2004年4月20日に知事意見が事業者に送付された。

報告書に対する知事意見として、オオタカの営巣状況を確認し、代替手段を講じることが求められたことから、この後オオタカの営巣状況調査が行われ、2006年11月現在も継続中とのことである。

②複数案の内容

住宅地と緑地の配分によって三つの案を作成している。住宅地の割合が違うため、事業実施後の人口や世帯数も異なっている。また、一般的な土地区画整理事業(公園面積が地

区面積の3%程度)を参考案として比較している。なお、「現状を推移させた場合」の予測も行っている。

③住民参加の状況

計画書に対する意見書は11通、報告書に対する意見書は44通が集まり、公聴会では7名の公述人が発言した。意見提出者や公述人は、当該土地区画整理事業区域の周辺の住民が多く、区域内の住民は少なかった。

意見の内容としては、オオタカに関するものが多かった。また、土地区画整理事業という事業手法自体不要だという意見、あるいは本件環境影響評価の調査方法に対する意見もあった。複数案のうちどの案が良い、といった意見はなく、本件土地区画整理事業自体に反対する意見がほとんどだった。

④知事意見の概要

計画書に対しては、区域内に市が計画している幹線道路の本事業における位置づけと必要性を明らかにすること、「現状を推移させた場合の状況」をより詳細に検討し複数案とも比較すること、「埼玉県オオタカ等保護指針」に留意すること、費用と効果について具体的な数字を示し、緑地の保全コストも示すこと、などを意見として表明している。

報告書に対しては、複数案の比較は参考案との比較ではなく「対象区域の現状および現状を推移した場合」との比較検討を十分に行うこと、区域内幹線道路の整備による効果を明らかにすること、土地区画整理事業を選択した経過や他の手法との比較検討結果等を明らかにして土地区画整理事業の妥当性を市民等に十分説明し理解を得ること、オオタカに対する十分な対応をすること、県選定重要遺跡について現状保存に努めること、などを意見として表明している。

⑤考察

事業計画を構想しようという段階で戦略的環境影響評価を実施し、人口などの計画フレームの異なる複数案を比較したのは、政策決定に環境面からの情報を提供する意義があったと評価できると思われる。

しかし本件の場合、そもそも土地区画整理事業をするかどうかのレベルから、環境影響の比較を行うことが望ましいだろう。上位計画で土地区画整理事業を実施する方針が一応規定されているとはいえ、まだこの地区において土地区画事業を行うことの是非を考えられる段階にあると言えるからである。土地区画整理事業を実施するという方針を立てるところまでは(少なくとも明示的には)環境面の考慮が特になされなかったと言え、そのことが市民による土地区画整理事業そのものへの反対意見にもつながった面があったのではないだろうか。

それとも関係するが、知事意見に端的に表れているように、環境影響評価として比較対象の選び方や評価項目の選定の仕方において、課題が多かったと思われる。

住民参加については、オオタカなど環境面での一定の情報提供機能は果たしたかもしれない。しかし、事業の実施は前提と考えている事業者と、事業計画の中止を求める多くの市民（意見を出した市民の多くが反対派だけで、賛成の人はあまり声を上げていないはずであることには注意を要する）との間で、あまり議論がかみ合っていなかった。事業を実施しない案があれば、案を比較するときの環境情報として住民の意見をより有効活用できたと思われる。

(3) 彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想

①概要と経過

本構想に対しては、いくつかの上位計画が存在する。まず、廃棄物処理法に基づき、「埼玉県廃棄物処理基本計画」が定められている。2001年に定められた第5次の計画で本構想は規定され、第Ⅰ期事業は2006年には全面的に操業を開始している。2006年3月に定められた現行の第6次の計画では、隣接地区で第Ⅱ期事業を実施するとして、施設概要、整備手法と今後のスケジュールが定められている。

それから、2001年3月に改定された「埼玉県環境基本計画」においても、「資源循環型の民間企業を主体に、県が用地を提供することを基本としたモデル事業を推進し、民間の事業化を支援する」としている。

これらを受けて、2004年3月に策定された「埼玉県資源循環戦略21」では、緊急プロジェクトとして彩の国資源循環工場の整備と拡大を掲げている。

以上のような上位計画の下に、彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業は位置づけられている。具体的には、最終処分場とリサイクル関係の工場からなる事業である。

2004年8月12日、埼玉県は事業者から提出された「彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想に係る戦略的環境影響評価計画書」を受理した。その後、一ヶ月の縦覧、集まった意見の報告、関係市町村への照会を経て、同年11月5日に知事意見が事業者に送付された。

続いて、2005年1月4日、埼玉県は事業者から提出された「彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想に係る戦略的環境影響評価報告書」を受理した。その後、一ヶ月の縦覧、集まった意見の報告、公聴会の実施、関係市町村への照会、技術委員会への諮問と同委員会からの答申を経て、2005年5月27日に知事意見が事業者に送付された。

以上のSEAを踏まえて、2006年3月に「彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想」が策定された。これから条例に基づく事業段階EIAが行われる予定である。ちなみに本事業の場合、事業段階EIAでは民間事業者が事業者となる。

②複数案の内容

計画の対象区域は上位計画で定められているため、複数案は区域内の土地利用によって3案が作成された。具体的には、工場団地用地の最終処分場の配置が異なっており、それによって最終処分量なども異なっている。(最終処分量などについては、計画書の段階では記載が無く、報告書の段階で追加された。)

③住民参加の状況

計画書に対する意見書は50通、報告書に対する意見書は23通が集まり、公聴会では5名の公述人が発言した。意見提出者や公述人は、地域住民の人が多かった。

意見の内容は、安全性への不安等から、事業自体に反対するというものがほとんどであった。複数案についてどれを望む、という種類の意見は基本的に見られなかった。

④知事意見の概要

計画書の段階では、まず対象計画について、最終処分場の必要性の整理と、段階的な整備についての検討、また資源循環工場を整備しない場合と比較してどの程度最終処分量が変化するかについての予測などを求めている。

複数案については、最終処分場の整備を縮小した場合も比較することや、立地するであろう施設の内容を示してそれに起因する環境影響をまとめること、自然環境等についてさらに調査をすることなどを求めている。

報告書の段階では、まず計画の基本的枠組について、上位計画からの検討の経緯の整理、リサイクルの進展など今後の社会状況の変化を踏まえるように求めた。それから、最終処分場と再資源化施設については、地質調査の実施、段階的整備や規模縮小の可能性の検討、環境安全性への配慮、交通安全対策、自然環境への配慮などが求められた。評価についても、社会経済面の評価は再資源化施設による経済効果も含めること、事業採算性については事業規模や事業の収益率など総合的観点からの評価を検討すること、温室効果ガスの影響について整理し吸収源対策について検討すること、が求められた。

⑤上位計画に対する県民コメント

埼玉県が県民コメント制度を導入していることは2.5.1で記したが、本件基本構想に関する三つの計画等でこの県民コメントが実施されている。住民参加について考察する一助とするため、ここで紹介する。

まず、2003年12月1日から同年12月31日まで、「埼玉県資源循環戦略21(案)」に対する県民コメントが募集された。13人から54件の意見が寄せられた。彩の国資源循環工場の拡大(後に第Ⅱ期事業となる)に関するコメントとしては、「計画の見直しを検討すること」「広く県民に問う前に地元で計画の変更を説明すること」「公募による住民主体の

監視システムを構築すること」というものがあった。県側の返答は、一つ目の意見に対しては「慎重に検討を進める。事業着手は2006年度以降になる。」二つ目の意見に対しては「今後も地元への説明の機会を設けていく」三つ目の意見に対しては「意見の趣旨を参考にする」というものであった。(コメントと返答はいずれも要約)

また、戦略的環境影響評価の実施後であるが、2005年7月1日から同年8月1日まで、「彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想(案)」に対する県民コメントが募集された。集まったコメントは108件(53通、47名9団体より)。事業のさまざまな面について、賛否両論から意見が寄せられた。県側の対応としては、事業スケジュールについては寄せられた意見を反映して案を修正、他の分野(立地、施設概要等々)についての指摘は、参考にとどめるなどの扱いとなっている。

さらに、2005年12月1日から2006年1月3日まで、「第6次埼玉県廃棄物処理基本計画(案)」に対する県民コメントも募集された。ただしこの計画に寄せられた県民コメント(総数17件)には、彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業に直接関係する意見はなかった。

⑥考察

埼玉県における他の二つの事例と比較すると、上位計画の縛りがかなりきつい段階で実施されたSEAだったと言える。事業分野の特性上ある程度仕方が無い部分もあるが、事業段階EIAとの差があまり感じられないものとなってしまったとも言える。

知事意見として「これだけの最終処分場が必要なのか」を精査することが再三求められている。ただし、廃棄物排出量等については、埼玉県廃棄物処理基本計画で将来予測がなされている。もちろん不断の見直しを行うことには意義があるが、計画体系を考えると最終処分場の適正量などを考えるには本件事業基本構想では遅すぎると言えるだろう。

ただし、たとえば廃棄物処理基本計画でSEAを導入すべきかどうかについては、慎重な検討を要するだろう。廃棄物処理分野においては、最終処分量や再資源化率等の目標策定と具体的な処理施設の建設事業計画とが深くリンクしていると考えられるが、大枠としての数値目標の設定と個別の事業計画との間を切り分けることができれば、廃棄物処理基本計画は策定済みでも、廃棄物処理施設の建設計画について立地場所等も含めた実質的なSEAの実施が可能になってくるのではないだろうか。

住民参加については、事業の実施が前提となっている事業者に対し、事業の中止を求める住民という構図で、あまり議論がかみ合っていなかった。本件の場合、「埼玉県資源循環戦略21」ですでにパブリックコメントが募集されているため、事業の中止を求めるのは蒸し返しだという考えもある³⁶。しかしこのとき、「彩の国資源循環工場の稼働する以前の拡大計画については、見直しを含め再検討すること。」「彩の国資源循環工場の隣接地県有地

³⁶ 埼玉県の環境影響評価担当部局職員の方にヒアリングした際も、このような趣旨の話があった。

の利用に関し、周辺環境に影響を与えないものにするよう計画を見直すことから検討すること。」という県民の意見に対し、県は「寄居町、寄居町議会、住民代表の方々の御理解をいただきながら、慎重に検討を進めています。具体的な拡大計画の事業の着手（事業者の募集）は、当循環工場の成果や問題点が明らかになる平成 18 年度以降に行う予定です。」と回答している。県は第Ⅱ期事業の実施は規定路線としつつも当時の時点では詳しい検証を行わない姿勢を見せているのであり、これをもって住民側の事業の再検討を求める声にこたえているとは言いにくい。本件基本構想の時点では事業の実施を前提とするのであれば、この埼玉県資源循環戦略 21 の制定段階で事業実施の適否を環境面も含めて検討すべきだったのであり、それを行わなかったため本件 SEA の時点で事業を実施するか否かのレベルの議論が繰り返されてしまっているというべきだろう。

第4章 法制度上の課題の分析とあるべき制度設計の考察

4.1 政策評価とSEAとの関係性の分析と制度設計の考察

4.1.1 国での課題

国の場合、政策評価法が制定されており、政策評価の事前評価の制度は整っている。ただし現実に行われている評価内容を見ると、環境面の、特にマイナス面の影響の評価は行われていない。このため、現行の政策評価では、本来考慮されるべきである環境面の影響、経済学的に言えば外部不経済が政策決定・計画策定に反映されていない。

これは運用が悪いのだという整理も可能だが、環境面の評価が、公共事業等の政策評価の中心的手法である費用対効果分析になじまないのも事実であり、費用対効果分析を中心とした政策評価と環境影響評価を一本の評価制度として実施するには技術的難しさがあるのが現実だろう。

また、評価はその政策や計画を所管している部局により行われるが、彼らは自分たちで立案した政策や計画を実施したいと考えるのが自然である。その結果、評価結果として「当該政策／計画を実施すべきである」という結論が導かれやすいことは否定できないだろう。しかも、数字を用いて比較的客観的に評価できる費用対効果分析に、環境面の悪影響を金銭換算して計上することは現状の技術では困難なことも考えれば、政策や計画を所管する部局が環境のマイナス面の影響を考慮しない政策評価を実行することは、制度設計上避けがたい事態と考えるべきであろう。

他方、国レベルでのSEAの導入状況だが、港湾計画の環境アセスメントなどを除けば、環境省の検討会で検討している段階である。すなわち、制度化されていない。

4.1.2 地方自治体の事例における課題

東京都の場合、2006年度現在、都の制度としては政策の事前評価が行われていない。SEAが条例化されているのと比較すると政策評価（行政評価）制度の方がだいぶ遅れているといえる。

2005年度まで大規模公共事業の事前評価が行われていたため、前章で少し詳しく説明したが、環境面、特にそのマイナス面の評価は行われてはいなかった。国の政策評価同様の課題があったと言える。

また、東京都の事例で注目すべきは、評価を行うタイミングと、予算への反映という点で、示唆されるものがあることである。タイミングについては、計画段階環境影響評価の事例も大規模公共事業の事前評価の事例も、上位計画などで事業の概要が決まっている段階での評価となっており、仮に評価を通じて大きな問題が見つかっても抜本的な変更は困難なタイミングであった。また、いずれの事例も予算への反映をさせるにも遅すぎる（す

でに当該計画に基づく事業のために相当程度の費用が投入されている) 状況だったといえよう。一見意外なことなのだが、事業レベルの予算の話が計画策定より時期的に先行することが少ないことを示唆してる。

そして行政評価について、予算への反映が可能な段階を目指して、所管が財務局に移された。事前評価制度はなくなってしまったが、今後の運用には注目したい。

もう一つ、2005年度までの制度で注目できるのは、大規模公共事業の事前評価につき、評価結果に基づき事業を実施するか否かを政策会議で決定するという制度にしていたことである。現在の都の計画段階環境影響評価は、事業を実施するか否かを決定するための情報として使われる仕組みを持っていない。環境影響評価の結果のみを事業の実施の可否の材料とすることは不適切だが、社会・経済面の評価の情報と合わせて、事業を実施するか否かを決定するための情報として用いられる制度設計とすることが望ましいのではないか。

埼玉県の場合、県として政策の事前評価制度は用意されていない。東京都と同様、SEAが要綱化されているのと比べると政策評価制度の側の方がだいぶ遅れていると言えるだろう。

県土整備部で事前評価が行われているためそれを取り上げたが、国や東京都の場合と同様、環境面の影響は評価されていなかった。事業所管部局が多数の事業の中から優先順位の高いものを選び出すための評価のため、国や東京都以上に、環境面のマイナスの影響を考慮するインセンティブの働きにくい制度だと思われる。(ただし、環境問題により住民の反対運動が強かったりすると、優先順位が低くなるといった関係はありうる。)

4.1.3 対応策の検討

国と自治体の事例で見られたように、政策評価制度の枠組みでは、環境面のマイナス影響は評価されないのが実情でありまた避けられない面があるため、現状では政策評価制度のほかに SEA を制度化し、本来考慮すべき環境面の評価を行うことに意義があるといえるだろう。

東京都や埼玉県の場合は、SEA が先行し政策評価の事前評価の制度の方が遅れている傾向にあるが、SEA だけでは得られる情報が(社会・経済面の情報も考慮しているとはいえ)環境面に偏ってしまうため、政策評価法の趣旨を参考に、費用対効果などを中心とした政策評価制度の充実も待たれるところである。

その上で、SEA の実効性を高めるためには、予算との連携が必要である。事業段階 EIA が許認可権とリンクしているように、SEA は予算とリンクすることが望ましい。そのための障害になっているものとしては、環境部局が情報を得られるタイミングが遅いこと(ある程度事業が進み始めてから明らかになることが多い)と、より早い段階での環境影響評

価技術の開発が未熟であること³⁷が挙げられる。前者については行政内部の情報共有の改善が求められ、後者については技術的な研究の積み重ねが求められるところである。その上で、国においても自治体においても、予算担当部局と政策評価担当部局と SEA 担当部局とが連携を取り、事業の採否が客観的な根拠に基づいて判断されていく制度設計が、今後求められていくことである。

4.2 事業段階 EIA と SEA との関係性の分析と制度設計の考察

4.2.1 国での課題

国の場合、SEA についてはいまだ制度化されていないため、現時点で問題は起こっていないが、将来制度化するときには、東京都や埼玉県などの先進自治体の事例が参考になるだろう。事業段階 EIA に比較的近い SEA については、両都県が導入しているような制度設計を導入することで、SEA で得られた知見の事業段階 EIA での活用、手続きの重複の回避といった要請は満たされると考えられる。

法律と条例の関係については、次項で検討することにする。

4.2.2 地方自治体の事例における課題

東京都は、計画段階環境影響評価手続を行った計画に基づく事業は事業段階環境影響評価手続の対象となるほか、手続きの重複を避けるための制度が充実している。埼玉県は、手続きの重複を避ける制度は特に設けていないが、戦略的環境影響評価を行った計画に基づく事業が事業段階 EIA の対象事業になるように整理され、手続きの継続性も図られている。ただし両都県とも、SEA を実施するタイミングが早い場合には、運用上課題が生じる可能性はあり、今後の動向を注目しておく必要はあるだろう。

むしろ課題なのは、自治体の条例・要綱と法律との関係である。総論としては、SEA を定めた条例は現行の環境影響評価法と抵触しないとされている。しかし第 3 章で指摘したとおり、東京都の条例については問題があると考えられるため、次項で対策を考察する。埼玉県についてはすでに第 3 章で見たように、現行の要綱では抵触の問題は見られない。なお、埼玉県としては当面 SEA の条例化は考えていないようだが、今後仮に条例化するときには、目的や対象計画の定め方によっては抵触問題が起きる可能性もある。

4.2.3 対応策の検討

SEA と事業段階 EIA のつなげ方については、事業段階に近い SEA については東京都や埼玉県のやり方でつなげられることが示された。より早期の SEA が行われる場合のつなげ方については今後の課題だが、喫緊の問題ではないだろう。

³⁷ 東京都の SEA 担当者は、現行の計画段階環境影響評価でも技術指針作りが難しかったと指摘している。

法律と条例・要綱との関係について。東京都の問題については、私は、計画段階環境影響評価手続は法律との抵触が問題にならないという立場に立ち、第一種事業・第二種事業も計画段階環境影響評価手続の対象とすることが望ましいのではないかと考える。

抵触が問題になっていないとする立場に立つのは、政府意見が東京都の制度を（当時はまだ条例化されていなかったが）名指しで抵触が生じないとしていることは重視すべきと考え、また東京都の条例でも環境影響評価の対象が「計画」が「事業」という違いがあることを考えれば、環境影響評価法の「対象事業」と東京都環境影響評価条例の「対象計画」（＝個別計画＋広域複合開発計画）とは明らかに別のものと評価すべきだと考えるからである。また、以上のことは事業者が誰であっても言えるのだが、現行条例は事業者が東京都の場合に限定していることから、事業者が民間企業等の場合と比較してより抵触の問題が生じる余地が少ないと言える。

そして、抵触が問題にならない以上、計画段階環境影響評価手続は、環境影響評価法という第一種事業・第二種事業も適用除外とするべきではないだろう。

埼玉県が仮に今後条例化を考えた場合も、「計画」が「事業」という違いを重視すれば、抵触の問題は生じないという立場に立つことができると思われる。

ひるがえって、環境影響評価法についても、手続きの上乗せをより柔軟に認める法解釈の展開や立法的措置があったほうが望ましいと思われる。大塚（2006）の『『より大きな負担を事業者に課するか否か』ではなく、条例が事業者に『不当な負担を課するか否か』（比例原則の一内容といえよう）が問題とされるべきである』³⁸という主張が参考になると思われる。

4.3 個別法制度と SEA との関係性の分析と制度設計の考察

4.3.1 地方自治体の事例における課題

各事例に共通して指摘できる一番の課題は、個別法制度で事業の中身が決まってしまう前に SEA を実行できるかである。これができないと、事業段階 EIA の課題を克服するという SEA の主目的が達成されなくなってしまう。

事業段階 EIA が許認可とリンクしていることと比べて、東京都・埼玉県とも SEA は個別法制度とのリンクを設けられず、実施のタイミングを規定する力が弱い。現実としては SEA の後に来る事業段階 EIA まで見越して何年かかるか考え、逆算して SEA を始めるのが実態のようである。

その中でも、東京都と埼玉県あわせて 5 つの事例の中では、計画の熟度にだいぶ差が見られた。相対的に早いタイミングだったのが埼玉県の地下鉄 7 号線延伸計画だろう。起点と終点は決められていたものの、ルートについて複数案を策定することができた。逆に、

³⁸ 大塚直『環境法<第 2 版>』（有斐閣，2006 年）244 頁以下より。

限りなく事業段階 EIA に近かったのが東京都の国分寺都市計画道路 3・3・8 号建設事業だろう。道路事業でルートはおろか幅員等も変えられないのであれば、SEA と呼ぶのには無理があると思えるほどである。そしていずれの計画でも、事業を実施することは上位計画等で決められており、「事業を実施しない案」が複数案のひとつとして検討されることはなかった。

4.3.2 対応策の検討

個別法制度で事業の中身が決まってしまう前に SEA を実行するための正攻法の解決策は、現在東京都や埼玉県が SEA の対象としているような、具体的な事業内容・規模が決まっている計画ではなく、もっと上位の計画を SEA の対象とすることである。

ただしそれは必ずしも容易ではない。道路であればすでに多くが都市計画決定を経てしまっている。鉄道の事例では国の審議会が決まっていた自治体レベルではいかんともしがたかった。また、4.1 で指摘したように、上位計画になるほど事業担当部局から情報が出てきにくい傾向がある。

そこで、事業段階 EIA と免許・許認可等との関係のように（環境影響評価法第 33 条参照）、個別法に基づく計画決定と SEA とをリンクさせた法制度をと作ることを提案したい。具体的には、たとえば土地区画整理事業の例でいえば、市の総合計画やまちづくり基本方針を、SEA の手続きを経ないと決定できないようにする。資源循環工場の例でいえば、廃棄物処理法に基づく廃棄物処理基本計画は SEA の手続きを経ないと決定できないようにする。道路についても、道路ネットワークに関する計画や自治体の総合計画、都市計画マスタープランの段階で SEA を実施することが考えられる。

このように計画決定と SEA をリンクさせた制度を作れば、事業の中身が決まる前の上位計画策定時に SEA を実施することが担保されるようになる。個別の計画領域ごとにとどの計画を対象にするかを考える必要はあるが、リストアップはけして困難な作業ではないと思われる。

もう一つ、上位の計画を SEA の対象とするのとは別の対策としては、「時のアセス」的なものの導入が挙げられる。つまり、上位計画で決まっている内容も SEA の結果如何では見直せるようにするのである。

4.4 住民参加と SEA との関係性の分析と制度設計の考察

4.4.1 地方自治体の事例における課題

一言でまとめると、計画が具体的になるほど関心が高まり参加が促進されるが（抽象的だと参加が少ない）、具体的になってから計画そのものの中止を求める意見が集まる傾向があり、建設的な住民参加になりにくいことが、各事例に通じる課題である。

五つの事例の中で最も具体的だったのは国分寺都市計画道路 3・3・8 号線建設計画だっ

たとえられるが（事業段階 EIA を同時に行えるほどで、計画というより事業）、この計画で四千件を超える意見書が提出された。身近で具体的な問題として周辺住民の高い関心を集めている。しかし、内容は事業を中止を求めるものが多く、段階がかみ合っていない。彩の国資源循環工場第Ⅱ期事業基本構想も、かなり具体的な方に属するが、国分寺都市計画道路と似たような状況であった。

逆に、五つの事例の中で最も抽象的だったのは地下鉄 7 号線延伸計画だったと考えられるが（立地に関する代替案を用意できたのはこの計画だけである）、この計画の SEA では、地盤や文化財等の理由から、代替案のうちどれが望ましいかといった意見が出され、環境影響の観点から望ましい計画を策定するプロセスとして望ましい住民参加が見られた。しかし、意見書の数が計画書と報告書を合わせても 9 通と、関係する地域の住民数は少なくないにもかかわらず参加は低調である。道路事業や廃棄物処理場に比べれば地下鉄は反対が少ないのかもしれないが、今後計画が事業化されるときになって事業の中止を求めるような意見が多数出てくることも十分懸念される。

なお、上位計画等で住民参加が実施されていた事例もあるが、（彩の国資源循環工場、国分寺都市計画道路）、事業の採否に関して事業者側が意見に十分対応できなかつたり（彩の国資源循環工場）、期間があいてしまつたり（国分寺都市計画道路）して、十分な住民参加を経て事業の実施が決まったとはいいがたい状況であった。また、上位計画等での住民参加は環境影響評価と異なりただ計画等の案を公表して意見を求める形式だったため、住民側から充実した意見の提出を得にくいという課題もあるだろう。

4.4.2 対応策の検討

事業レベルまで具体化しておらず、検討できる方法の幅が大きい段階で、活発な住民参加が図れる状況が望ましいのだが、先述のように現状では両者はトレードオフの関係にある。

一つの改善策は、早期の抽象的な段階で SEA を実施しつつ、SEA の周知を図って住民参加の活発化を促すことである。イメージとしては、地下鉄 7 号線延伸計画での住民参加を、量的に充実させた状態である。計画の比較的早い段階で行うことで、建設的な意見に基づく住民参加を実現し、同時に広範な納得をも涵養して後の事業段階での蒸し返しを防げるようになれば、SEA の充実にも確実につながるだろう。

もっとも、住民参加は SEA に基づき環境面の視点からに限らなければいけないわけではなく、別の制度設計の仕方もありうる。ただそのときでも、SEA による環境面の情報の（事業者側による調査と住民からの意見による）やり取りが含まれることが重要である。

4.5 政策決定の法制度の構想へ

4.1 から 4.4 までの考察を踏まえると、SEA のあるべき姿が見えてくる。

政策評価との関係では、政策評価とは別に SEA を実施することの必要性和、予算との連携を図ることの重要性を指摘した。

個別法制度との関係では、計画策定において SEA の実施を経ることを制度的に義務付ける意義を指摘した。

住民参加との関係では、早期の計画等について広範な住民参加を伴う SEA を実施することの意義を指摘した。

(環境影響評価法との関係については、主に法律と条例との関係が課題であったため、ここでは特に取り上げない。)

以上をまとめると、政策や計画を策定するときに、政策評価と SEA を行い、住民参加による意見収集も図りながら、事前の評価を充実したものにし、その評価結果を踏まえて予算措置と政策や計画の決定を行うという、政策決定の法制度の全体像が構想されることになる。

このような政策決定の法制度が実現すれば、わが国の政策決定は、環境面への配慮も社会経済面の考慮も含めて、客観的かつ透明性の高い事前評価に基づいて実行されることとなり、その質は大きく向上することが期待できる。SEA の導入は、そのための不可欠かつ重要な要素の一つと位置づけられるであろう。

終わりに

結論

「2.1 なぜ法制度を考えるのか」の末尾で、法制度上の課題を検討する目的を三つ挙げた。「SEA の導入の適否を明らかにすること」「導入する場合の具体的な制度の中身を明らかにすること」「他の関連する制度との関係を明らかにすること」である。ここでは、この三つの問いへの回答を示して、本稿の結論としたい。

<SEA の導入の適否>

特に政策評価制度との関係を踏まえ、導入すべきであると結論付けられる。

<導入する場合の具体的な制度の中身>

政策決定の法制度の全体像として、政策評価と SEA を行い、住民参加による意見収集も図りながら、事前の評価を充実したものにし、その評価結果を踏まえて予算措置と政策や計画の決定を行うという制度体系が望ましいと結論付けられる。（「4.5 政策決定の法制度の構想へ」参照）

<他の関連する制度との関係>

第4章における記述を参照されたい。

残された課題

扱ったテーマが政策決定に関わる法制度にかなりの広がりを持ったため、全般に分析が広く浅くなった感が否めない。

一つ一つの SEA 導入事例を、個別法制度なども含めてより丹念に分析することと、政策評価や事業段階 EIA、住民参加について、それぞれをもっと詳しく調査・研究して理解を深めることが、最初に挙げられる課題であろう。

それから、京都市や広島市の事例、また準 SEA 的制度を導入している地方自治体の事例も調査することも残された課題である。

さらには、SEA で先行している海外の事例との比較研究も、今回は取り入れられなかったが今後ぜひとも取り組むべき課題であると認識している。

以上のような課題に取り組むことが、SEA を取り巻く、政策決定のありようについてのより深い理解につながっていくものと考えている。

謝辞

このリサーチペーパーの執筆に当たっては、まず、指導教員になっていただいた宇賀克也教授に大変お世話になりました。

東京大学公共政策大学院に入学して最初の学期に、宇賀克也教授の「政策決定・行政統制論」を履修し、学期末レポートで戦略的環境アセスメントを取り上げたのが今回のリサーチペーパーの発端でした。当時抱いた関心は心の中で生き続け、二年次に進級してからリサーチペーパーのテーマとして戦略的環境アセスメントを取り上げることを決意し、宇賀教授にご指導をお願いしました。

宇賀教授から要所要所でいただいた鋭い指摘は、研究の方向性を考える上で大きな助けとなりました。特に、戦略的環境アセスメントと政策評価との関係を調べることの重要性をたびたび指摘されたことが、今回のリサーチペーパーに大きく反映されております。

この場を借りて、ここまでご指導いただいた宇賀克也教授に、深く御礼を申し上げます。

それから、東京都環境局都市地球環境部環境影響評価課の小澤敏朗様・田中佐世子様には、東京都の計画段階環境影響評価手続とそれに基づく実施事例について、直接さまざまなお話を伺いました。お二方から伺った情報なくして、このリサーチペーパーの完成はありえませんでした。ここに深く御礼申し上げます。

また、埼玉県環境部温暖化対策課環境影響評価担当の黒岩努様には、埼玉県の戦略的環境影響評価実施要綱とそれに基づく実施事例について、直接さまざまなお話を伺いました。黒岩様から伺った情報がなくても、このリサーチペーパーの完成はありえませんでした。ここに深く御礼申し上げます。

東京都の行政評価制度に関しては、東京都知事本局および財務局の担当者の方々に、電話でお話を伺うことができました。応対くださった皆様に、この場を借りて御礼を申し上げます。

最後になりますが、大学院の友人からも、アドバイスをいただいたり、研究を進める上で支えになっていただいたりすることが多々ありました。そんな友人の皆様にも、感謝申し上げます。

参考文献

戦略的環境アセスメント（SEA）全般に関するもの

- ・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 戦略的環境アセスメント総合研究会報告書』（中央法規出版，2000年）
- ・環境影響評価制度研究会編『環境アセスメントの最新知識』（ぎょうせい，2006年）
- ・環境省「諸外国の戦略的環境影響評価制度導入状況調査報告書」（2006年）
(<http://assess.eic.or.jp/7-2guideline/file/h17-06.pdf>)

政策評価に関するもの

- ・宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣，2002年）
- ・総務省行政評価局「政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて—」（2006年）
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060317_9_a.html)
- ・総務省行政評価局「政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて— [資料編]」（2006年）
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060317_9_b.html)
- ・総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況」（2006年）
(http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_20060101.html)
- ・国土交通省の政策評価 ウェブサイト
(<http://www.mlit.go.jp/hyouka/>)
(国土交通省における政策評価制度、公共事業の評価事例など。)

事業実施段階の環境アセスメント（事業段階 EIA）、環境影響評価法に関するもの

- ・浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社，1998年）
- ・大塚直『環境法＜第2版＞』（有斐閣，2006年）
- ・環境影響評価制度研究会編『環境アセスメントの最新知識』（ぎょうせい，2006年）
- ・環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法』（商事法務研究会，1998年）
- ・畠山武道・井口博編『環境影響評価法実務』（信山社，2000年）

住民参加に関するもの

- ・小高剛『住民参加手続きの法理』（有斐閣，1977年）
- ・佐藤岩夫「都市計画と住民参加」、原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会，2001年）
- ・国土交通省「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライ

ン」(2003年)

(<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010630/0630-2.pdf>)

東京都環境影響評価条例および東京都の実施事例に関するもの

- ・ 東京都環境影響評価条例 ウェブサイト
(<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/assess/>)
(条例・規則別表、事業案件リストなど。事業案件ごとの手続きのタイムスケジュールや環境配慮書・調査計画書等の書類の概要もここから入手できる。)
- ・ 東京都の行政評価 ウェブサイト
(<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/hyokahp/index.htm>)
(2005年度までの制度の概要と評価結果について。)
- ・ 東京都財務局「今後の財政運営の指針」(2006年)
(http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/press/2006_press/20060718_zaiseiunneinosisin_miturorihousin/20060718zaiseiuneinosisin_honpen.pdf)
- ・ 東京都「東京都卸売市場整備計画 第7次(平成13年度～平成22年度)」(2001年)
(http://www.shijou.metro.tokyo.jp/korekara/01/7_1.pdf)
- ・ 東京都「豊洲新市場基本構想」(2003年)
(<http://www.shijou.metro.tokyo.jp/korekara/02/01.html>)
- ・ 東京都「豊洲新市場基本計画」(2004年)
(<http://www.shijou.metro.tokyo.jp/korekara/02/02.html>)

埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱および埼玉県の実施事例に関するもの

- ・ 埼玉県環境アセスメント ウェブサイト
(<http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BE00/asesu/mainmenu.htm>)
(埼玉県の環境アセスメント(事業段階EIA、SEA)のトップページ。)
- ・ 埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱に基づく事業一覧 ウェブサイト
(http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BE00/asesu/2_jirei/itiran-s.html)
(各事例の戦略的環境影響評価の手続の経過と、「計画書」、「計画書に対する知事意見」、「報告書」、「報告書に対する知事意見」、公聴会での公述内容、へのリンクがある。)
- ・ 埼玉県「埼玉県戦略的環境アセスメント基本構想」(2001年)
(http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BE00/asesu/1_5_SEA/esbook.pdf (本編))
(http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BE00/asesu/1_5_SEA/esrefer.pdf (参考資料編))
- ・ 埼玉県政策評価 ウェブサイト
(<http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BI00/hyoukakekka/start.htm>)
(埼玉県政策評価制度の概要、評価結果など。)

- ・ 埼玉県の道路事業評価 ウェブサイト
 (<http://www.pref.saitama.lg.jp/A08/BI00/HP%20file/00jigyohyouka/jigyohyouka.html>)
 (道路事業に関する評価基準について、埼玉県道路事業箇所評価実施要綱、埼玉県道路事業箇所評価マニュアル、評価結果(総合評価のみ)など。)
- ・ 埼玉県県民コメント制度 ウェブサイト
 (<http://www.pref.saitama.lg.jp/A01/BK00/kenminc/index.html>)
 (埼玉県県民コメント制度の概要と、実施結果の公表など。)
- ・ 運輸政策審議会「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について(答申)」
 (http://www.mlit.go.jp/kisha/oldmot/kisha00/koho00/tosin/kotumo/mokuji_.htm)
- ・ 所沢市「第4次所沢市総合計画基本構想」
 (http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC010000&WIT_oid=icityv2::CommonGenre::2685&m=1&d=)
- ・ 所沢市「所沢市まちづくり基本方針」
 (http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020000&WIT_oid=icityv2::Contents::7893)
- ・ 埼玉県「第6次埼玉県廃棄物処理基本計画」(2006年)
 (http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BC00/plan/6th_keikaku/zenbun.pdf)
- ・ 埼玉県「埼玉県環境基本計画」(2001年)
 (http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BA00/keikaku/ebp_1303.html)
- ・ 埼玉県「埼玉県資源循環戦略21」(2004年)
 (<http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BC00/plan/index.html>)