

名古屋市における戦略的環境アセスメント 制度導入のあり方について

名古屋市戦略的環境アセスメント制度導入検討委員会

本検討委員会は、平成16年6月から名古屋市における戦略的環境アセスメント制度の導入のあり方について検討を行い、以下のとおりその検討結果を取りまとめた。

1 戦略的環境アセスメント制度導入の検討の背景

(1) 環境問題の現状

昭和30年代以降の大気汚染、水質汚濁などの公害の問題は、法、条例などによる発生源の規制が進み、一時の危機的な状況から改善されたことから、市民の意識も、単なる公害の防止や環境汚染の未然防止から、快適さや住みやすさの向上、自然の保全へと変化している。また、従来の規制的な手法に加え、市民、事業者などによる自主的な取り組みによる環境への負荷の低減が重視されるようになってきた。

現在では、地球温暖化防止などの地球環境保全が課題とされており、社会の持続可能な発展のため、市民一人ひとりが、自らの日常生活や事業活動の中で環境への配慮を行い、循環型の社会の構築を目指し、環境への負荷をより少ないものに変えていくことが求められるようになってきている。

(2) 環境配慮の推進

名古屋市においては、名古屋市環境基本条例に基づき、環境行政を推進する上で中心的な役割を担い、環境面における総合的な計画となる「名古屋市環境基本計画(平成11年8月策定)」が定められている。その中で、名古屋市域において構想、計画される事業について、環境に及ぼす影響や負荷がより少なくなるよう、事業の構想や計画等のできる限り早い段階から、自主的に環境に配慮してもらうことを促進するため、「環境配慮指針」が定められており、事業を行おうとする者等は、この環境配慮指針に基づき事業計画地の状況や用途等に応じて、具体的な環境配慮の必要性を検討し、配慮すべき事項を抽出し、事業計画等に反映していくこととされている。

一方、環境影響評価については、昭和54年4月に環境影響評価指導要綱が施行され、その後、環境影響評価法の施行に併せて、平成11年6月に「名古屋市環境影響評価条例」が施行されている。

環境影響評価条例では、一定規模以上の14種類の事業を対象に、事業の実施が周辺の環境にどのような影響を及ぼすかを、事前に調査・予測・評価(環境影響評価)し、その結果を公表するとともに、市民や行政の意見を反映させることによって、環境の保全の観点からより良い事業にしていくための手続を定めている。

また、この条例に基づき、事業者が対象事業に係る計画を策定するに当たって、環境の保全の見地から事前に配慮すべき事項等を示した「事前配慮指針」を定めており、対象事業の事業計画の策定時など、できる限り早い段階から環境に配慮し、その内容を方法書に記載することになっている。

しかし、現在までに要綱及び条例に基づく環境影響評価が実施されてきた中で、環境への配慮に対する様々な課題が提起されてきており、現状の制度では解決が困難なものも出てきている。

このような現行の環境影響評価制度の課題を解決するため、環境に影響を及ぼすおそれのある政策や計画等の策定、実施に当たってあらかじめ環境への影響を予測・評価し、その結果を政策や計画等に反映させるための手段として、近年、戦略的環境アセスメントが注目されている。

欧米では既に、計画等の意思決定に際し環境配慮を行う手段として、戦略的環境アセスメントが実施されており、国内においても、環境省が検討会を設け検討を進めているところである。また現在までに、東京都、埼玉県、京都市、広島市の4自治体が計画段階における環境影響評価として、条例あるいは要綱に基づいて制度を先行的に導入しているほか、導入に向けた検討を始めている自治体も多くみられる。

名古屋市においては、「環境首都」をめざして、市民、事業者、行政の一層の連携により、環境への負荷が少なく持続的発展が可能なまちづくりを進めることとしており、「名古屋新世紀計画2010」第2次実施計画において、戦略的環境アセスメント制度の導入を掲げ、環境配慮の推進に努めていくこととし、現在、見直し作業が進められている名古屋市環境基本計画の改定案(平成18年1月)では、制度化に向けた検討を進め、導入を図っていくことが明確にされている。

2 現行の環境影響評価制度の課題と戦略的環境アセスメント制度の基本的考え方

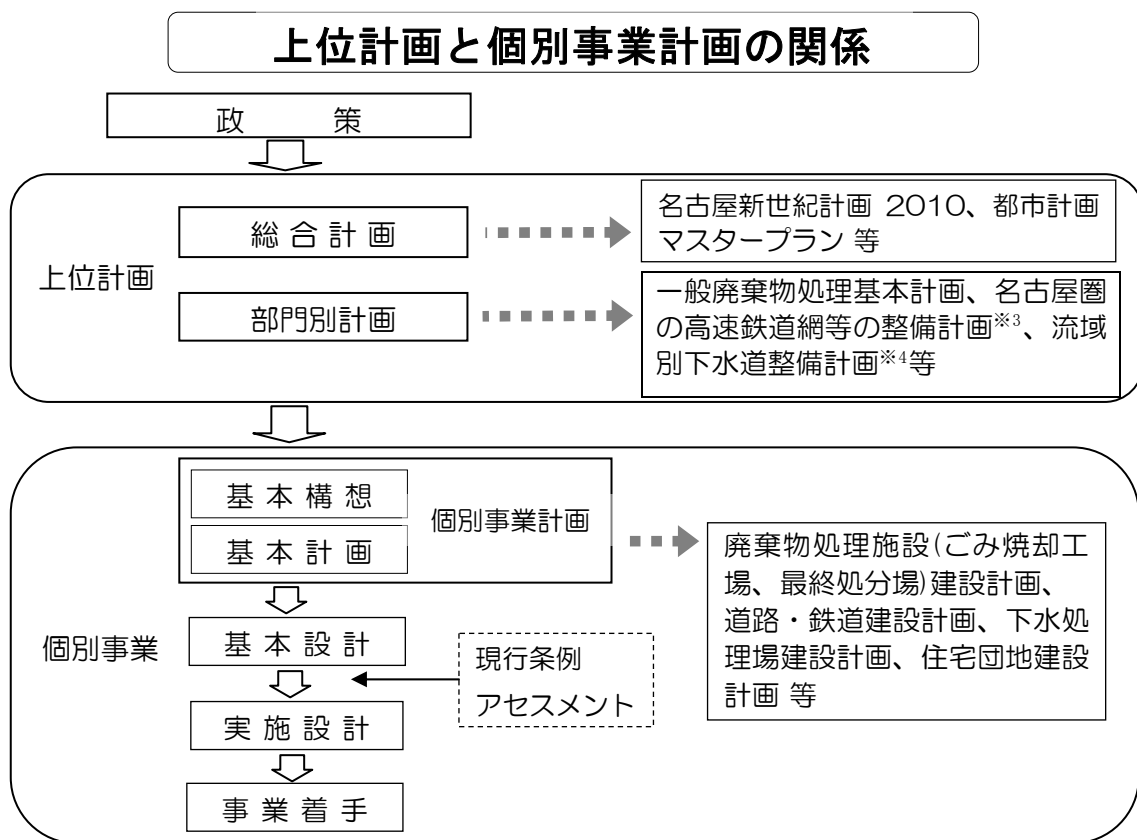
(1) 名古屋市における現行の環境影響評価制度の課題

名古屋市における現行の環境影響評価制度には、以下のような課題が挙げられる。

ア 個別事業計画^{※1}や上位計画^{※2}に対する環境面からの評価

現行の環境影響評価制度は、事業の規模や構造といった事業の主な内容がほぼ決まった段階で手続が実施される、いわゆる「事業アセスメント」であるため、環境への影響を低減させるための大幅な計画変更を伴うような措置が選択しにくい。

また、環境影響評価対象事業に係る個別事業計画やその上位計画を環境面から評価する制度がないため、これらの計画の策定時において環境面を含めた評価を行うことや複数の事業による複合的な影響について検討することができない。



イ 個別事業計画や上位計画についての情報提供と市民意見

環境影響評価制度の最初の手続である方法書段階において、市民^{※5}は事業の必要

^{※1} 個別事業計画：個別事業の主な内容を定めようとする構想、計画

^{※2} 上位計画：個別事業を体系的、計画的に位置づける部門別計画(一般廃棄物処理基本計画等)及び総合計画(名古屋市新世紀計画2010、都市計画マスタープラン等)

^{※3} 正式名称は、「名古屋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」(国)

^{※4} 正式名称は、「名古屋港海域等流域別下水道整備計画」(県)

^{※5} 市民：地域住民や名古屋市内に住居を有する者に限らず、市の行政に関心を持ち、あるいは何らかの利害関係を有する者も含む。

性や目的を含めた事業の計画を知り、方法書に記載された事業計画に対する市民参加として、意見の提出ができる初めての機会となる場合が多い。

また、方法書においては、現行の条例制度上、上位計画における位置づけや個別事業計画策定の経過について記載を求める規定がないため、市民意見は環境の保全の見地からのものだけではなく、事業の必要性や策定に至る経緯に関するものが多くなっている。そのため、次の準備書段階において、それらの詳細が記述され、その段階で市民に情報提供される場合が多い。

ウ 事前配慮の内容

これまでの事業における方法書では、環境保全の見地から行った事前配慮の内容として、「対象事業に係る計画を策定するに当たっての配慮」が記載されることは少なく、「事業実施に当たっての配慮」についての記述にとどまっている。また、事前配慮指針に基づく事前配慮事項のうち、「事業計画地の立地及び土地利用に際しての配慮」に係る内容が記載されていないことが多い。これは、事前配慮指針において、「計画を策定するに当たっての配慮」の実施手順が明確ではないためと考えられる。

一方、方法書に記載される「対象事業の内容」についても、環境面からの代替案の比較検討の経緯が記載されていないが、これも、事前配慮指針が複数案での比較検討を行うことまでは定めていないためである。

エ 都市計画事業との関係

現行の環境影響評価制度における対象事業の中には、都市計画に定められる事業等(都市計画事業)が含まれるが、この場合、都市計画決定の手続きと併せて環境影響評価の手続きが実施されることが多い。

しかし、この都市計画決定手続において必要な内容には事業計画の種類等によって違いが見られ、環境影響評価の実施に必要な内容との整合が難しい場合がある。また、都市計画事業においては、事業の実施までに長期間を要し、その間に計画の変更が生じる場合もあり、環境影響評価制度との関係が煩雑となることもある。

(2) 戦略的環境アセスメント制度の基本的考え方

現行の環境影響評価制度の課題を解決するためには、現行制度の適用時期よりもさらに前の構想、計画等の早い段階において幅広く柔軟な環境配慮が行われる制度が必要であり、その基本的考え方は以下のとおりである。

ア 制度全般

戦略的環境アセスメントは、政策、構想、計画等の策定時のできる限り早い段階で複数案を示すことにより、環境面での配慮についての検討を行い、これを社会経済面と同等に評価するものであり、計画等の策定に当たっての意思決定を助ける手段の一つである。

政策段階の意思決定については、市長と議会との関係における政治決定の問題とも関係しており、一つの制度を定めて対応していくことは難しいと判断されるが、政策の決定

に当たっては、社会的、経済的効果への配慮を行うとともに、環境への配慮についても情報公開を行うなど戦略的環境アセスメントの主旨を取り入れた手法の導入が望まれる。

また、事業の実施の必要性が生じた際の個別事業計画やその上位計画の策定段階における戦略的環境アセスメントについては、社会経済面への配慮も含まれることから、現行の環境影響評価制度における評価項目だけでは評価できないと考えられるが、その際、立地、施設規模等について環境面も含めた検討を行い、市民意見を計画に反映することができるものであれば理想的である。

市民意見を反映することについて取り巻く状況は、一部でパブリックインボルブメント（PI）が導入されるなど変化してきており、新たに戦略的環境アセスメント制度を導入する際には、示された計画などに対する市民からの意見募集、公聴会の開催などといった従来型の方式ではなく、上位計画の策定時に、新しく質的により向上した市民参加の方式を取り入れることが望まれる。

一方、戦略的環境アセスメント制度を導入するためには、名古屋市（事業実施部局）が率先して実施することも大切であり、環境基本条例や環境基本計画の趣旨を踏まえて、名古屋市の各部局が計画策定に当たって、複数案の検討を行うようにするという方針を示すことも戦略的環境アセスメント制度を円滑に導入していく一つの方法であると考えられる。

イ 対象

戦略的環境アセスメント制度は、単に環境影響評価条例が対象とする個別事業の計画を対象として捉えるのではなく、これらの個別事業を位置づけるものである上位計画をも対象にするものであり、例えば、再利用を進めるべきか、焼却又は埋立すべきかを代替案とし、個別事業であるごみ焼却工場や廃棄物最終処分場の建設事業を位置づける上位計画である、市が策定する一般廃棄物処理基本計画も対象に含めていくことが適当である。

なお、上位計画として、土地利用・都市施設などの整備方針を明らかにした「市町村の都市の計画に関する基本的な方針」である名古屋市都市計画マスタープランや市の総合計画としての名古屋新世紀計画2010が挙げられるが、これら個別事業を直接位置づけていない計画等への制度導入は難しいと考えられる。

ウ 時期

戦略的環境アセスメント制度においては、事業の実施や内容に対して市民の意見を的確に反映させていくことが重要であることから、制度の効果的な運用を図るためには、事業実施を実質的に決定する予算審議の時期等の適切な時期に実施することが望ましい。

また、方法書に事業に対する事前配慮の内容を記載することによって、市民の意見等を聴き、事業計画に反映させる制度とすることも戦略的環境アセスメント制度の一つの方式と考えられることから、方法書での事前配慮に関する記載内容を充実させることも考えられる。

エ 複数案比較

事業計画を作成するに当たり、その上位計画の段階から、環境面だけでなく、社会経済面も考慮するとともに、事業を実施しないという案も含めた複数案の検討を行うことができる制度であることが理想的である。

しかし、現実には複数の事業候補地を代替案として検討する、あるいは事業予定地が決まった段階で技術的な代替案として検討する、という個々の事業案件に応じた取り扱いを認めていくことも必要と考える。

オ 第三者機関の関与

戦略的環境アセスメントにおいては、計画等の内容に係る審査に際して高度な専門的、技術的な判断が不可欠であり、また、客観性、公平性の確保のためには、事業者や行政の担当者だけが判断するのではなく、当事者以外の者で構成する第三者機関としての公正な立場からの助言や監視も必要である。

カ 情報の公開と提供及び市民参加手続

市民意見の中には、自分たちが知らない所で物事が進んでいることに対する不満が多く聞かれる。そのため、計画策定のより早い段階で環境面や社会経済面の影響を公表することにより、市民が計画について事業者と意見を交換し、計画等を決定するときに反映させていくことができるような制度が構築できれば、その後の事業アセスメントが大きく変わることが期待できる。

この場合、既に制度として計画決定の際に市民の意見を聴いているものの、市民参加として不十分であるならば、その前の調査等の段階で、市民の意見を反映できるような機会を作っていくことも必要である。

また、新たに環境への影響を及ぼす施策を計画の中に入れるような時には、その過程で市民の意見を聴いて、環境的により良いものにしていくという新しい形の発想も必要である。その際には、計画策定者が市民参加の結果を計画に反映させ、その見直しを含めた検討が行われることが望まれる。

なお、国土交通省所管の事業の一部については、既にPIとして市民参加の手続が実施されている。しかしPIは構想段階における市民参加の手続であり、戦略的環境アセスメントは構想段階だけではなく計画段階も考えなければならないことから、それぞれ別の手続きではあるものの、制度的に関連があり、これとの整合を図っていく必要がある。

一方、市民が計画策定に参加することによって、事業者だけではなく、市民もその計画に対して責任の一端を負うことになる。そこで、行政としては、市民が現在の世代だけではなく、将来の世代まで見据えて判断できるように、日頃から情報や市民参加の機会の提供等に努め、市民が容易に理解し、適切に判断できるような手段を講じていく必要がある。

3 戦略的環境アセスメント制度導入のあり方

(1) 制度の導入方針

本委員会では、前述の「名古屋市における環境影響評価制度の課題」及び「戦略的環境アセスメント制度の基本的考え方」を踏まえて検討を行った結果、名古屋市における戦略的環境アセスメント制度の導入に当たっては、今後、以下のような方針のもとに進めていくことが必要であると考えます。

ア 制度

現行の環境影響評価制度の課題を解決していくためには、現在の環境影響評価の実施時期よりもさらに前の、条例の対象となる個別事業の構想、計画やこれを位置づける上位計画の策定等のより早い段階において、環境影響評価を行う制度の導入が必要である。

個別事業の規模や施設の構造といった事業計画の複数案や個別事業を位置づける上位計画の複数案について、環境面や社会経済面から比較検討し、計画の妥当性や必要性、立地場所等について総合的に評価することにより、早い段階からの市民への情報提供及び市民参加等を通じて計画の透明性の向上が図られるとともに、その結果を計画に反映し計画の柔軟性の向上を図ることが可能となる。

この制度化に当たっては、個別事業の構想・計画と上位計画とでは対象とする計画等の内容、市民参加を含めた策定過程などが異なるため、これらを考慮したものとする必要がある。

また、その際には、これらの制度が、事業計画の策定時などに、事業者においてより環境への負荷が少ない事業を選択することができる有効な手段の一つとなり、市民、事業者及び行政がそれぞれの責任と役割を果たしながら、相互の連携と協働（パートナーシップ）の確保に努めつつ、より良い環境の保全、創造につながるような制度としていく必要がある。

イ 手続

手続については、都市計画などの既存の制度との整合を図ることにより、市民参加手続や第三者機関の関与等について、重複することのないよう、できる限り分かりやすい制度を検討していくことが必要である。

この場合、国土交通省所管事業などが構想、計画段階において、PIによる市民合意形成手続を実施し始めている状況を踏まえ、それとの関連性、整合性を含めて、市民参加のあり方について検討するとともに、評価の客観性や公平性を確保する観点から、第三者機関の関与のあり方についても併せて検討する必要がある。

(2) 戦略的環境アセスメント制度の導入手順

戦略的環境アセスメント制度の導入に当たっては、制度を市民、事業者が十分に理解

し、それぞれがパートナーシップを確保できるものとなるようにしなければならない。

しかし、現状では、この制度自身について様々な意見や考え方があり、国においてもまだ検討段階であり、また、先行導入した他の自治体においても実績が少ない状況にある。そこで、市民、事業者が制度をよく認知し、理解できるような準備期間が必要であると考えられる。

具体的には、現状の問題点等を踏まえて、可能なところから試行的に導入を図り、問題点があれば改善を行うといった過程を通じて、以下のように段階的に制度導入を図っていくことが効果的であると考えられる。

【第一段階】

現行の環境影響評価制度の改善

個別事業計画の策定に当たって、事業計画の複数案について環境面から比較検討等を行うことも、戦略的環境アセスメントの一つと考えられる。

そこで、名古屋市が戦略的環境アセスメント制度を導入するに当たっては、現行の環境影響評価条例に基づく事前配慮指針を見直し、方法書の段階で、上位計画における個別事業の位置づけや環境面からの複数案の比較検討結果等を示すこと、あるいは事業計画の実施に当たって考えられる複数案を提示しそれぞれの案について予測・評価を行うことを明らかにすること、などを可能とする規定を設けることが適当と考えられる。

また、複数案による比較検討の結果に基づく事業計画の決定に当たっては、環境面のみでなく、社会経済面からの要素を加えてこれを決定した場合には、それらの比較検討の結果を示すことができるようにすることも必要である。

これらのことにより、それ以降の手續において、事業計画に対する環境保全の見地からの市民意見の提出や市長意見の作成、それに対する事業者の見解等の提出の過程を通じて、事業の透明性の確保の面で現行の環境影響評価制度に一定の改善が図られるとともに、戦略的環境アセスメント制度についての市民、事業者の理解の向上が期待できるものと考えられる。

【第二段階】

個別事業計画及び上位計画の策定時における制度導入検討

ア 個別事業計画

上述の第一段階での方法書における実施を踏まえ、個別事業計画の策定段階における新たな制度として、現行環境影響評価制度より早い段階での戦略的環境アセスメント制度の導入に向けて、現行条例の改正も視野に入れた検討が必要である。

この検討の際には、複数案の作成、予測評価の比較方法等について、第一段階での方法書における実施を踏まえた改善点、修正点などを考慮する必要もある。

また、制度の導入に伴って現行条例に基づく環境影響評価の手續と重複する部分が生ずるならば、それを解消する方法についても併せて検討することが必要である。

この個別事業の構想、計画の策定段階におけるアセスメント制度の導入に当たっては、まず市が事業者として策定する個別事業の構想、計画を対象とし、その実施に向けて、

以下の点を踏まえる必要がある。

- 事業計画(複数案)、環境影響の予測・評価、市民への情報提供
原則として事業計画の複数案を作成し、それぞれの環境への影響の予測・評価を行い、市民に情報提供されること。
- 市民参加、第三者機関の関与(審査)、市長意見
市長が環境の保全の見地から意見を述べる機会があること。
また、市長意見の形成に際しては、市民参加(市民意見等)、第三者機関の関与(審査)があること。

そのほか、市以外の事業者が行う事業については、市が実施したものを踏まえて、修正、改善を加えるなど適切な制度として導入検討が行われるべきと考える。

イ 上位計画

個別事業を位置づける上位計画の策定段階における戦略的環境アセスメント制度の導入に当たっては、上位計画自体が様々な要素を含むものであることから、制度としては、一定の詳細な手順(手続)を定めるものではなく、以下に掲げる、制度の構築に当たっての基本的な要件を満たすような、柔軟性のあるものとすべきである。

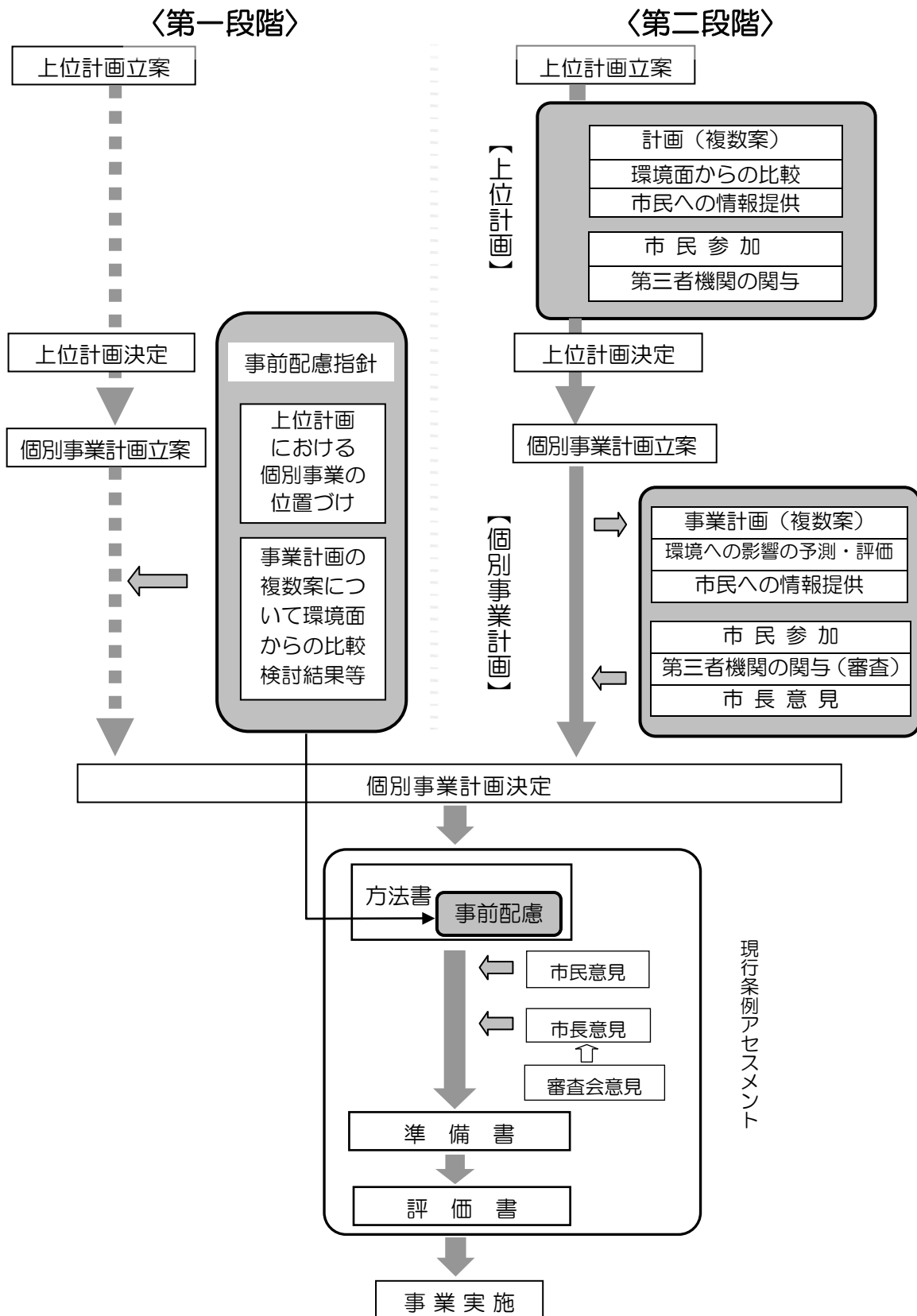
- 計画(複数案)、環境面からの比較、市民への情報提供
計画策定者が計画の複数案を作成し、社会経済面等を検討する際には、併せて環境への影響の比較検討も行う。
検討結果などの市民への情報提供についても、これを必須とするとともに、検討過程に応じてできる限り多くの機会を設けることが望ましい。
- 市民参加、第三者機関の関与
市民参加及び第三者機関の関与を必須とすべきである。
この場合において、市民参加の方法は、単なる計画案に対する市民意見の募集だけでなく、計画策定への参画など、より進んだ方法を含めて考える必要がある。また、第三者機関の関与についても、審査機関による審査に限らず、学識経験者等による関与も含む柔軟なものとするのが望ましい。

これらの要件を満たす制度の導入については、上位計画の策定主体は名古屋市に限らず、国または他の地方公共団体も考えられるが、それらとの関係等も現状では不明確であるため、直ちに全ての上位計画に対して導入することは難しいと考えられることから、まず名古屋市が主体で策定する上位計画について、制度導入の可能性及びその内容等を順次検討していくことが適当であると考えられる。

そのため、市が事業主体であって、市が策定する上位計画のうち近く策定が予定されている、環境局が所管する一般廃棄物処理基本計画を策定するに当たっての手段として先行的に試行していくことが望ましいと考えられる。

名古屋市戦略的環境アセスメント制度の概要

● 戦略的環境アセスメント制度の範囲



注：「上位計画」は、個別事業を直接位置づけていない総合的な計画や国又は他の地方公共団体が策定主体となる計画を含まない。

《結び》

本検討委員会は、国の動向、先進的な自治体の制度等を踏まえながら、様々な観点からの意見交換を重ねてきたところであるが、戦略的環境アセスメント制度の導入について、委員の中にも様々な考え方があり、必ずしも制度の細部に至るまでの意思統一が図られたわけではない。

このため本検討委員会としては、「制度の円滑な導入に当たり、まずはできるところから実施を図り、その成果を受けて、よりよい方向に向けた改善を積み重ねつつ、市民のみならず、事業者からも受け入れられる制度へと一步一步前進させていくことが望ましい」とする方向性を共通の合意と認識し、この報告書をとりまとめたものである。

以上に示した戦略的環境アセスメント制度導入に向けた基本的考え方を踏まえ、今後、名古屋市においては、制度の策定に向けて、市民参加や第三者機関の関与のあり方、評価の手法、計画策定と手続との関係等について、さらに具体的検討を進め、できる限り早く戦略的環境アセスメント制度の導入を実現されることを希望する。