

東京海洋大学 SIPプロジェクト 海の環境影響評価懇談会 第3回 開催報告

ヤップ・ミンリー 東京海洋大学 学術研究院・助教
発行：東京海洋大学 SIPプロジェクトチーム 発行日：2016年12月30日

環境影響評価の理念とその国際的動向 — 持続可能な社会の作法 —

キーワード

環境影響アセスメント(EIA)

国際影響評価学会 (IAIA)

戦略的環境アセスメント (SEA)

米国国家環境政策法 (NEPA)

公衆参加

コミュニケーション

公共空間での議論

合意形成

環境社会配慮

講師：原科 幸彦 (はらしな・さちひこ)
千葉商科大学政策情報学部長・教授 /
東京工業大学名誉教授

日時：2016年9月20日 (火) 16:00-18:00

会場：東京海洋大学品川キャンパス・マリンサイエンスミュージアム 学習室

概要：環境影響評価の理念、日本の環境影響評価の国際標準からの乖離、国際協力事業における国際標準の実現、事故発生に対する配慮などについて、2016年5月に名古屋で開催された国際影響評価学会世界大会 (IAIA16) の紹介を交えてお話しいただきました。

◆ 講師プロフィール ◆

ご専門は社会工学、環境計画・政策、参加と合意形成、環境アセスメントなど。国際協力機構・環境社会配慮ガイドラインの審議申立審査役などを務める。工学博士。



写真1 講師の原科 幸彦・
千葉商科大学政策情報学
部学部長・教授 / 東京工
業大学名誉教授

IAIA2016について

IAIA (International Association for Impact Assessment) は影響評価 (インパクトアセスメント) に関する最も大規模な国際組織であり、世界120カ国のメンバーからなるアセス分野の基幹学会である。その36回目の世界大会が2016年5月に名古屋で開催され、80カ国から約800人が参加し、その8割が海外からの参加者であった。アジアでは、1993年に上海、2000年に香港、2007年にソウルで開催されたが、36回目にして、日本では初めての開催となった。開催期間中に、Development Partner's Forum という会合も行われ、世界銀行、アジア開発銀行、国際協力機構などのドナーが集まり情報交換を行い、環境社会配慮推進のための協働に関する合意文書に調印した。

EIA (Environmental Impact Assessment 環境影響評価) における世界と日本の状況

日本国内の環境アセスメントは世界の標準より大きく遅れている。その背景には、世界の状況があまり知られていないという現状がある。日本の仕組みが遅れている例として、豊洲市場問題が挙げられる。豊洲のケースでは、都の計画段階環境影響評価が行われたが、これは計画段階と言いながら、戦略的な環境アセスメントではない。立地代替案を検討しなかった形だけのアセスであった。本来の立地検討アセスを行ってれば、晴海という選択肢も出てきたであろう。

日本では、2011年にアセス法が改正されたが、いまだに多くの問題点が残されている。

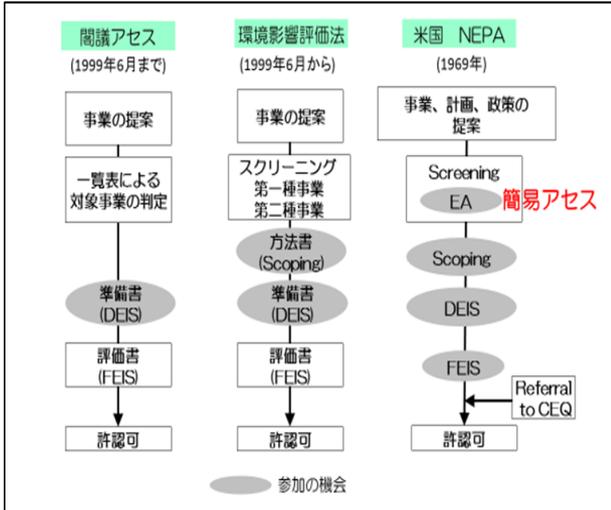


図1 日本とアメリカにおける環境アセスメント制度の比較（左側と中央は日本、右側はアメリカの制度。グレーの部分は社会参加の機会）

る。その例として、対象事業の範囲が依然として極めて限定的で、ほんの一部の巨大事業しか対象としておらず、スコーピングが不十分で、外部専門家による審査諮問機関が国（環境省）の仕組みにはなく、代替案検討が義務化されず、SEA（戦略的環境アセスメント：後述）が導入されてなく、司法制度との連動がない、などが挙げられる。

国レベルで環境アセスメント制度を他の国のものと比べて見ると、日本の制度では公衆参加の機会が少ないことが明らかである。図1は日本とアメリカの環境アセスメント制度を示している。アメリカには「簡易アセスメント」があり、この段階から公衆の意見を取り入れているが、日本には「簡易アセスメント」がないため、公衆参加の機会がきわめて少ない。

環境アセスメントの原点について

世界のアセスメントのモデルとなっているのは、1969年にできたアメリカの国家環境政策法（NEPA: National Environmental Policy Act）である。これに基づき、具体的な手法として環境アセスメントが始まった。NEPAには、Sustainable Development（持続可能な開発）の概念がはっきりと書かれている。冒頭の目的に“which will encourage productive and enjoyable harmony between men and his environment”（人間と環境との間の生産的な調和を促進する）と記述されており、人間活動を環境と折り合わせてい

くことが強調されている。また、“連邦政府の意思決定に反映させる”とも記されており、ここに、“人々の懸念事項（public concerns）に答える”という民主主義の基本的な態度が現われている。日本のアセスメントは、人々の懸念事項に答えるというアセス本来の理念から離れており、ほとんどの場合、意思決定に反映されない。

人々の懸念事項（Public Concerns）に答えることについて

NEPAの理念からわかるように、アセスメントには「人々の懸念事項（public concerns）に答える」ということが欠かせない。情報を公開し、意見を求める過程で重要なのはコミュニケーションで、アセスメントは公共空間における議論を実現するフィードバックプロセスである（Harashina, 1994, 2001）。「参加の5段階モデル」では、参加レベルの低い順に、①情報提供、②意見聴取、③形だけの応答、④意味ある応答、⑤パートナーシップとなっている。最も大事な「④意味ある応答」は「公共空間での議論」によって実現できる。アセスメントのプロセスの中で、意見書や方法書などを用い、意思決定者と公衆の間に、意見聴取や応答・情報提供を繰り返していく（図2）。



図2 「意味ある応答」を実現するプロセス

環境社会配慮の合意形成について

国際協力分野のアセスは環境と社会の双方に配慮する。この環境社会配慮において、合理的かつ公正な意思決定を実現するためには、3つのポイントがある：①合理性のための科学的な分析（システム分析の適用と代替案の検討）、②公正性のための民主的なプロセス（参加と情報公開）、③効率性のための効率的なコミュニケーション、この3つを行う基本的な手段として、「インパクト・アセスメント＝影響評価」がある。また、合意形成の会議を行うには、3つの条件がある：①会議の場の設定、②議論の公開、③情報提供。JICAで応用した「会議の場の設定」の例（ハイブリッドモデル）を図3に示す。

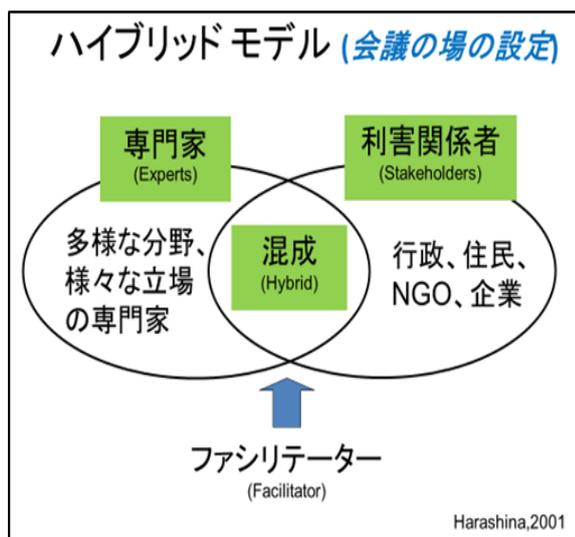


図3 合意形成会議の場の設定、ハイブリッドモデル

戦略的環境アセスメントSEA：Strategic Environmental Assessment について

環境社会配慮の新たな手段として、戦略的環境アセスメント（SEA: Strategic Environmental Assessment）というのがある。SEAの“Strategic＝戦略的”は、先を見て、計画的にやろうという意味である。SEAは持続可能な開発のための主要手段として、環境に著しい影響を与える人間活動を管理できるように、1980年代中頃から世界中で行われ始めた手法である。日本の環境影響評価法にも導入されるところだったが、実現していない。SEAでは、「事業の必要性の判断」と「累積

的影響の緩和」が行える。また、「科学性」と「民主性」が求められるため、システム分析による代替案の比較検討、公衆参加と情報公開が必要である。図4は世界各国のSEAの状況を示している。図の右側に記したように、欧米をはじめ、隣国の中国と韓国でも、早い段階でSEA制度が導入され、政策や法制度に組み込まれている。日本は世界より大きく遅れており、2007年に環境省はSEA共通ガイドラインを作成したが、これもただのガイドラインであり、SEA実施の義務化ではないため、効力は弱かった。その後、2011年にアセス法が改正された際、SEAのガイドラインが廃止となったが、この改正アセス法にはSEAが含まれていない。

国際協力機構JICAが行う環境影響評価について

日本の環境アセスメントが世界の標準より大きく遅れているなか、国際協力機構（JICA）や国際協力銀行（JBIC）は世界標準のアセスメントを行っている。JICAはより進んだ環境社会配慮制度に向け、2008年から2年間にわたり、計33回の会議（図3のハイブリッドモデルで構成された有識者委員会）を実施し、2010年に「環境社会配慮ガイドライン」を完成させた。このガイドラインの特徴は、①世界銀行と同様に全ての事業を対象とし、プロジェクトサイクルの全体を扱っていること、②環境

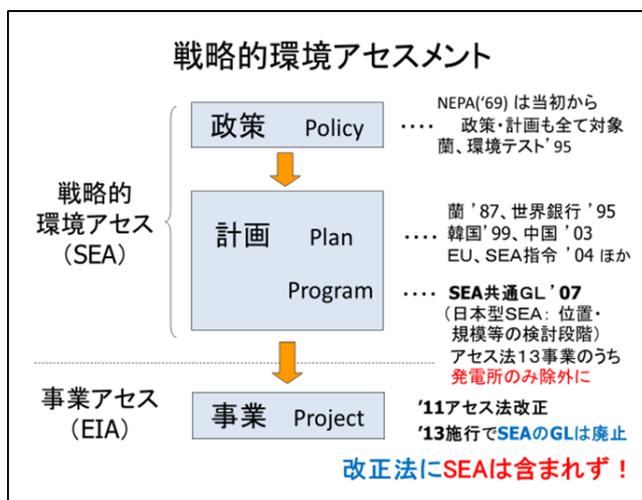


図4 戦略的環境アセスメントのプロセスと、日本・世界におけるSEA導入の現状

と社会の多様な側面が評価範囲に含まれていること、③戦略的環境アセスメントSEAの実施が義務化されていること、④外部専門家による環境社会配慮助言委員会が存在し、説明責任を果たしていること、と⑤審議申立制度（司法制度）があることである。



講演終了後に1時間程度、質疑応答をおこないました。以下にいくつかご紹介いたします。

- Q 事故などの偶発的なことにおける環境影響の評価は、JICAの改定ガイドラインではどういう扱いになっているのか？
- A 事故は基本的に扱わない。事故が起こらない前提で管理している。JICAが行っている事業は、①円借款、②贈与、③技術協力、この3つでおよそ600件の事業の大半は技術協力である。これらの事業を、基本は三つのカテゴリ：A（フルアセス）、B（簡易アセス）、C（アセスを行う必要ない）、に分けるが、もう一つ、金融仲介者（Financial Intermediary）が行うカテゴリFIがある。全体600件ほどの、約半分の事業はCである。そして、フルアセスが必要なAは大体30件程である。
- Q 日本国内のアセスが世界標準より遅れているのに、JICAはなぜ世界標準を実現できたのか。
- A JICAは世界の状況をよく理解しており、そのうえで議論していた。1999年に国際協力銀行ができた際、私も委員長として協力しガイドラインを作った。JICAはそれを受けて、従来のガイドラインを改正したが、大変にオープンなプロセスで行い、世界の標準的な考え方を踏まえた議論であった。また、JICAの場合は、他機関との調整の困難は少なかった。理事長（当時は緒方貞子さん）の決裁ですべてのことが決まる。日本

 海の環境影響評価懇談会 事務局から 

第3回懇談会当日は台風が東京に接近中、大雨の中、みなさまにご来学いただけるかと心配したのですが、多くの方々にご参加いただきました。この場を借りて、お礼を申し上げます。



写真2 海洋環境影響評価の実務に関わる方々やSIP事業ご関係の方々31名にご参加いただきました。

国内の行政組織の仕組みを考えると調整の困難はあるかもしれないが、JICAを見習い、よりいい仕組みを作ってもらいたい。

■ご紹介いただいた、原科幸彦教授のご著書

- 『環境アセスメントとは何かー対応から戦略へ』 岩波新書、2011年。
- 『環境計画・政策研究の展開ー持続可能な社会づくりの合意形成』 岩波書店、2007年。
- 『環境アセスメント』 放送大学教育振興会、2000年。



懇談会終了後、《ふりかえりシート》に、ご意見・ご感想を記入いただきました。いくつかご紹介いたします。

- ◆ 幅広く影響評価事例が聞けて良かったです。
- ◆ 大変勉強になりました。いつも興味深い話題提供をありがとうございます。簡易アセスの大切さ、基礎データ蓄積の重要性を改めて勉強させていただきました。
- ◆ JICAのアセス制度は世界標準になっているという点がとても印象に残りました。
- ◆ 戦略的環境アセスメントにおけるアメリカと日本の違いについてよくわかりました。

発行：東京海洋大学SIPプロジェクトチーム

発行年月日：2016年12月30日

住所：〒108-8477 東京都港区港南4-5-7

東京海洋大学 海洋科学部

電話：03-5463-0574（川辺）

ホームページ：

<https://www3.kaiyodai.ac.jp/sip-ocean/>

