

広島市総合環境アセスメント基礎調査業務 報告書

平成14年(2002年)3月

パシフィックコンサルタンツ株式会社中国支社

目 次

本 編

第1章 総論.....	2
第1節 調査目的.....	2
第2節 戦略的環境アセスメント.....	2
1 事業実施段階における環境アセスメント(事業アセスメント)の限界.....	2
2 持続可能な社会形成の必要性.....	2
3 環境影響評価法制定時の国会附帯決議.....	3
4 先進国における制度化.....	3
第2章 戦略的環境アセスメント等の取組状況.....	4
第1節 国の取組.....	4
第2節 地方公共団体の取組.....	4
1 戦略的環境アセスメント(SEA).....	4
2 行政内部における事前調整制度.....	4
第3節 海外での取組.....	5
第3章 制度導入における考慮事項.....	6
第1節 広島市の環境関連施策とその課題.....	6
第2節 広島市における環境問題の変遷.....	9
第3節 広島市における社会経済状況.....	11
第4章 広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子.....	14
第1節 定義.....	14
第2節 背景.....	14
第3節 目的.....	16
第4節 基本理念.....	16
第5節 対象計画等の考え方.....	17
第6節 関与する主体.....	18
第7節 手続きのあり方.....	20
第8節 調査、予測及び評価のあり方.....	21
第9節 今後の課題.....	23
資 料 編	
参考資料.....	26
用語集.....	77
参考文献一覧.....	81

本 編

第1章 総論

第1節 調査目的

本調査は、「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」を導入するに際して、国内外の動向を踏まえ、その基本的な考え方を整理し、今後の検討素材として「広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子」を作成することを目的とする。

第2節 戦略的環境アセスメント

本市が導入しようとしている「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」は、従来の事業実施段階における環境アセスメント(以下、「事業アセスメント」という。)に対し、事業計画等より早期の段階における環境配慮の実現を目指す制度であり、近年、その必要性に対する認識が高まりつつある戦略的環境アセスメント(SEA:Strategic Environmental Assessment)あるいは計画段階における環境アセスメントなどの広範な概念を含むものである。

SEAとは、政策、計画、プログラム(以下、「計画等」という。)を対象とする環境アセスメントで、事業に先立つ上位計画や政策などのレベルで、十分な環境情報のもとで環境配慮を意思決定に統合(意思決定のグリーン化)するためのしくみであり、早い段階において様々な対策の検討や累積的・複合的な影響の評価が可能になるものである。

具体的には、計画等より早い段階で、何もしない案(以下、「ゼロ代替」という。)を含めた複数案について、環境面と社会経済面とを統合した予測・評価や累積的・複合的な環境影響の予測・評価を行い、その意思形成過程における実効性のある市民参加を行うなどの要素を含む制度である。

このような考え方が注目されるようになってきた背景は、以下のとおりである。

今後、広島市ではSEAを中心に導入可能な制度への検討を行う。

1 事業実施段階における環境アセスメント(事業アセスメント)の限界

これまでの閣議決定に基づく環境影響評価実施要綱や地方公共団体における環境影響評価制度のもとで運用されてきた事業アセスメントは、大幅な計画等の変更、累積的・複合的な環境影響の評価ができないという限界が指摘されてきた。

このことは、環境影響評価法や地方公共団体の環境影響評価条例による環境影響評価制度の改定後も、改善されていない。

このような批判に対する解決策のひとつとしてSEAが有効である。

2 持続可能な社会形成の必要性

地球規模での環境問題が顕在化したことにより、「持続可能な発展」という考え方が

環境政策の中で重要視されるようになった。

このような社会を実現するためには、環境面だけでなく、社会経済面に対する影響を併せて考慮していく必要があり、社会経済の仕組みの中に環境配慮を組み込んで行くことが不可欠である。そのために SEA が有効である。

3 環境影響評価法制定時の国会附帯決議

平成 9 年の環境影響評価法制定時の国会（衆議院環境委員会平成 9 年 4 月 25 日、参議院環境特別委員会平成 9 年 6 月 6 日）において、「上位計画や政策における環境配慮を徹底するため、戦略的環境影響評価についての調査・研究を推進し、国際的動向や我が国での現状を踏まえて、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めること。」という附帯決議が行われた。

このような背景を踏まえ、国だけでなく地方公共団体においても SEA 制度導入についての検討が望まれている。（資料 4-5 参照）

4 先進国における制度化

SEA は、すでに米国、オランダ、EU など欧米の主要諸国において制度化がすすめられている。

米国では 1969 年に制定された国家環境政策法の中に SEA の考え方が組み込まれている。

その他の欧米諸国においては、1990 年前後から SEA の制度化が進められ、現在、オランダ、カナダ、イギリスなどの諸国で SEA が実施されている。

また、EU においては、2001 年 6 月に SEA 指令が採択され、2001 年 7 月の発効から 3 年以内に EU 諸国は SEA の制度化が必要となった。（資料 4-6 参照）

第2章 戦略的環境アセスメント等の取組状況

第1節 国の取組

環境省では、環境影響評価法制定時の国会附帯決議を受けて、平成10年7月に戦略的環境アセスメント総合研究会を発足させSEAに関する調査研究を進めており、これまでに下記のような成果が得られている。

- ・戦略的環境アセスメントに関する国際ワークショップ開催（平成10年11月）
- ・戦略的環境アセスメント総合研究会報告書（平成12年8月）
- ・戦略的環境アセスメントガイドライン策定（平成13年9月）

また、平成12年12月に改訂された国の新環境基本計画では、事業実施の前段階である上位計画や政策における環境配慮の必要性から、SEAの導入について検討するよう盛り込まれている。（資料4-5参照）

なお、国土交通省（旧国土庁）においては、首都機能移転について検討するにあたり、「首都機能移転の環境に関する研究会」を設置し、その提言を省庁統合後の平成13年2月にまとめた。そのなかで、首都機能移転の計画の各段階で、SEAの考え方を適用することを提言している。

また、平成13年8月には、国土交通省としてのSEAに対する全庁的な取組として、課長クラスの連絡会を設置するとともに、都市、河川、道路、港湾、空港の各分野で、学識経験者等で構成する研究会を設置するなどの検討を進めている。

第2節 地方公共団体の取組

1 戦略的環境アセスメント（SEA）

国内の都道府県・政令指定都市の中で、現在、SEAの制度化に向けて試行中または検討中の自治体としては、東京都、埼玉県、滋賀県、大阪府、沖縄県及び大阪市がある。

これらの自治体のうち、東京都については平成5年度からの制度検討を経て平成14年度に条例化を目指して調整中であるが、SEAよりはむしろ事業アセスメントに近い計画段階における環境アセスメントとしての性格の強い制度になるものと思われる。

また、埼玉県については平成12、13年度の制度検討を経て平成14年度から県が行う事業に対して要綱により実施する予定である。

さらに、大阪府については、平成14年度から制度検討に着手し、平成17年度の本格実施を目指している。

（資料2-1、4-7参照）

2 行政内部における事前調整制度

国内の都道府県・政令指定都市の中で、現在、行政内部における事前調整制度を有し

ている自治体としては、神奈川県、福井県、三重県、熊本県、大分県、仙台市、川崎市及び福岡県がある。

これらの自治体に対し、制度の内容及び運用状況等についてヒアリングした結果、共通した問題として、事業部局との調整、制度運用にかかる費用の確保、SEA 実施意義の庁内啓発などの事項が挙げられている。

特に、については、SEA の理念そのものは庁内において異論はないものの、行政として実施する効果について説得できない状況にある。(資料 2-2、4-7 参照)

第 3 節 海外での取組

海外事例では、米国の取組が 1969 年と最も早く、オランダ、カナダ、イギリスが 1990 年前後から制度化を行っている。

また、EU においては、EU 議会の指令を受け、各 EU 加盟国は 2004 年までに国内法の整備を行うことになっている。

スクリーニング及びスコーピングの規定並びに市民関与規定等について、具体的に定められているのは米国及びオランダの制度である。

また、ゼロ代替案の検討を義務付けているのは、米国、オランダ及びイギリスの制度である。(資料 4-6 参照)

第3章 制度導入における考慮事項

第1節 広島市の環境関連施策とその課題

1 環境関連施策の概要

(1) 広島市環境の保全及び創造に関する条例（平成11年4月施行）

環境の保全及び創造に関する基本理念や行政・事業者・市民の責務、施策の基本方針を定めたものである。

この基本条例では、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な都市を目指し、健全で恵み豊かな環境を保全するとともに、よりよい環境を築き、これを将来の世代に引き継いでいく上での基本理念として、次の4つを定めている。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1 暮らしやすい豊かな環境の継承2 豊かな環境を保ちながら発展していくまちづくりの実現3 自然に恵まれたまちづくりの実現4 地球環境をまもるための活動の推進 |
|---|

(2) 広島市環境基本計画（平成13年10月策定）

本計画は、「広島市基本構想」（平成10年6月）に掲げる「国際平和文化都市」を環境面から実現するための「第4次広島市基本計画」の部門計画であり、「広島市環境の保全及び創造に関する条例」に掲げる基本理念の実現に向け、本市が環境行政を推進する上で中心的な役割を担うものである。

この中で、主体別・地域別・事業別の環境配慮指針を定めている。

また、具体的に講じる施策として、環境影響評価制度については、「事業化決定前の計画立案段階から情報を公開し、住民の意見を反映させながら、環境配慮の実現を図っていく新たな環境影響評価制度の導入に向けた検討を進める。」と定めている。

(3) 広島市環境影響評価条例（平成11年6月施行）

一定規模以上の開発事業等を行うに当たり、「あらかじめ、その事業の実施が環境に及ぼす影響を調査、予測及び評価し、その結果を公表してこれに対する市民や専門家の意見を聴くことにより、環境に配慮した事業とする」ために、環境影響評価を行う一連の手続きを定めたものである。

(4) 広島・呉地域公害防止計画

「環境基本法」第17条の規定に基づき策定されたもので、「広島・呉地域公害防止計画」として昭和50年度から平成11年度まで、5年の計画期間ごとに5期実施され

てきた。

現在は第6期（平成12～16年度）の公害防止計画が策定されており、新たな課題として、「廃棄物・リサイクル対策」が加えられ、主要課題として、交通公害対策、都市内河川の水質汚濁対策、広島湾及び呉地先海域の水質汚濁対策、廃棄物・リサイクル対策を掲げている。

(5) ひろしま西風新都環境管理指針（昭和63年策定）

広島市郊外の沼田・石内地区の西風新都建設事業に際し、その環境の現状を踏まえ、環境面から各種の計画を調整し、望ましい地域環境へと誘導するため、策定されたものである。

この指針は、自然環境の保全、公害の防止、アメニティの3分野を対象に広島市環境情報システムで作成した環境情報と将来の土地利用計画から本地域の環境の変化を予測し、これを基に望ましい環境保全目標を設定しており、環境と調和のとれたまちづくりを推進している。

なお、開発面積20ha以上の大規模開発事業について、本指針に配慮して環境影響評価を実施している。

「環境影響評価条例」施行（平成11年6月）の以前は、100ha以上（広島県環境影響評価の実施に関する指導要綱、平成7年6月まで）または50ha以上（広島市環境影響評価指導要綱、平成11年6月まで）の開発事業について環境影響評価が行われてきたが、本指針では、対象事業の規模を引き下げ、環境と調和したまちづくりに効果を上げている。

さらに、条例においては、面開発に係る対象事業の規模を10～20ha以下に引き下げている。

2 広島市の環境影響評価制度

広島市の環境影響評価制度は、平成7年4月に施行された「広島市環境影響評価指導要綱」により運用されてきたが、平成11年6月に環境影響評価法の全面施行に合わせて「広島市環境影響評価条例」が施行され、現在は同条例に基づいて運用されている。

平成7年度以降、「広島市環境影響評価指導要綱」又は「広島市環境影響評価条例」に基づいて実施された環境影響評価は6件（うち手続中2件）である。

事業種類別にみると、住宅団地の造成が2件、道路の建設が1件、廃棄物処理施設の建設が3件となっている。このうち、「広島市環境影響評価指導要綱」に基づき実施された4件については、いずれも準備書提出から評価書提出まで6ヶ月程度ないしそれ以下の期間で手続きを完了しており、いずれもスムーズに環境影響評価手続きが進んだものといえる。

なお、広島西風新都線建設事業及び玖谷埋立地整備事業変更事業については、いずれ

も準備書に対する住民意見の提出がなかった。(資料 3-1 参照)

また、広島市内において閣議要綱又は「広島県環境影響評価の実施に関する指導要綱」に基づいて実施されたものが 15 件、「広島市環境影響評価指導要綱」又は「広島市環境影響評価条例」に基づいて実施されたものが 6 件(うち手続中 2 件)である。

これによれば、これまでの広島市内において実施されてきた環境影響評価の対象事業の種類は、道路事業、埋立、廃棄物処理施設及び各種土地造成(レジャー施設含む)となっている。(資料 3-2 参照)

「広島市環境影響評価指導要綱」と「広島市環境影響評価条例」の手続面での主な違いとして、条例では市長が示した環境配慮指針に基づき事業者に環境配慮を求める事前配慮制度が盛り込まれたこと、環境影響評価項目・手法の選定などを記載した実施計画書の提出・公告・縦覧を義務付けたこと、工事着手後の事後調査を義務付けたこと、などがあげられる。

対象事業の種類については指導要綱では道路の建設、鉄道の新設など 12 種類であったのに対して、条例ではダム、空港、電気工作物、土地区画整理事業、大規模建築物及び墓地又は墓園の 6 種類が追加され 18 事業となった。

規模要件については、例えば「道路の新設又は改築」に関しては、指導要綱では 4 車線 10km 以上であったものが条例では 4 車線 3km 以上、「住宅団地の造成事業」では、指導要綱では施行区域面積 100ha 以上であったものが条例では 20ha 以上、「廃棄物最終処分場」に関しては、指導要綱では 15ha が条例では 3ha となるなど、指導要綱の規模要件に比べ条例では大幅な引き下げが行われた。(資料 3-3 参照)

なお、条例では、「環境影響評価法」に規定されているようないわゆるスクリーニング手続は規定されていない。

環境影響評価項目については、指導要綱では公害の防止に係る項目(7 項目)及び自然環境等の保全に係る項目(4 項目)であったが、条例では公害系項目に底質、地下水汚染、水象、自然系項目に生態系が追加されたほか、人と自然との豊かな触れ合いに関する項目として人と自然との触れ合い活動の場、文化財、環境への負荷に関する項目として廃棄物等、温室効果ガスが追加された。(資料 3-4 参照)

3 広島市の環境影響評価制度の問題点

現行の環境影響評価条例は、指導要綱に比べ、対象事業の種類拡大や規模の引き下げ、事前配慮制度の導入、実施計画書の提出・公表の義務付け、事後調査の義務付がなされ、より環境保全に配慮した透明性の高い制度であり、一定の成果は上がっている。

しかし、現行の制度は事業実施段階における環境影響評価を行うものであり、大幅な計画等の変更ができないこと、環境保全措置の選択肢が限られること、累積的・複合的な環境影響の評価ができないこと、事業決定に住民意思が反映されていないこ

となどの限界があることは否定できない。

第2節 広島市における環境問題の変遷

1 環境の現況

(1) 自然環境

地形は、太田川などにより形成された広島市中心部の低地と、その周辺の丘陵地・台地とそれに続く山地からなっている。標高 600m 以上の山岳も多く点在しているが、その山頂部分はなだらかである。

市内の地質は、古生層、中生代白亜紀の高田流紋岩類、広島花崗岩類、第四紀洪積層、沖積層からなっている。このうち広島花崗岩類が広い範囲に分布している。また沖積層は河川沿いに発達し地盤は軟弱である。

気候は、気候区分上は「瀬戸内気候区」に属し、月別平均気温の最低は 5.9（1月）最高は 28.1（8月）、年間平均気温は 16.2 と比較的温暖である。

年間降水量は約 1,512 mm で、瀬戸内気候としてはやや多雨である。年間の卓越風は、太田川に沿う北又は北北東の風が圧倒的に多い。

植生は一部の地域を除き自然林はほとんどみられず、二次林としてのアカマツ林が広い範囲を占めている。なお、保護すべき重要な植物群落としては、二葉山のシリブカガシ林、元宇品のシイ林、宇賀峡の峡谷植生、南原峡の自然林などがある。

市内に生息する動物については温暖系の種類のものが多く、北部の山地帯は鳥類の渡りのコースとして重要である。しかし、近年は野鳥を含む生物の生息環境である落葉広葉樹林と干潟や低湿地の減少が進み、稀少動物は危機に瀕しているものも見受けられる。

元宇品公園が瀬戸内海国立公園（特別地域）、南原峡が県立自然公園、福王寺山が県自然環境保全地域、蓮花寺山が緑地環境保全地区にそれぞれ指定されている。

また、特別天然記念物（オオサンショウウオ）をはじめ県指定天然記念物 6 件、市指定天然記念物 17 件、市指定史跡及び天然記念物 1 件などがあり、貴重な自然を有する地域となっている。

(2) 生活環境

一般環境大気測定局においては、SO₂、NO₂、SPM について環境基準を達成しているが、O_x については環境基準を達成していない。

また、自動車排出ガス測定局においては、CO については環境基準を達成しているが、NO₂ 及び SPM については環境基準の達成率は低い。

なお、ダイオキシン類については、市内 5 地点の全測定点において環境基準を達成している。

公共用水域における水質については、カドミウム、シアン等の有害物質に関して環

環境基準を達成しているが、BOD・CODなどの項目については八幡川などいくつかの河川及びすべての海域で環境基準は達成されていない。

これは、未処理の生活排水の流入と、閉鎖性海域という特性によるものである。

騒音については、市全域の幹線道路沿道の住居における騒音推計結果をみると、評価対象住居のうち環境基準に適合しているのは昼間・夜間とも約8割となっている。

悪臭については、近年、苦情件数が増加傾向にある。

廃棄物のうち一般廃棄物については近年、やや増加傾向が鈍化していたが、平成10年から平成12年にかけて事業系廃棄物が増加したこともあり、排出量は急増している。(資料3-5、3-6参照)

今後も排出量の増加が見込まれており最終処分場が逼迫した状況にある。

また、産業廃棄物の年間発生量は平成10年度で約210万tで、汚泥とがれき類だけで約80%近くを占めている。業種別には、電気・ガス・水道業、建設業及び製造業の3業種で総発生量のほとんどを占めている。

(3) 快適環境

広島市は、北部の中国山地、南部の瀬戸内海、太田川の河口デルタなど特有の自然景観を有し、水と緑に恵まれたさまざまなレクリエーション資源が点在している。また、建造物、史跡、名勝、民族文化財などの歴史的、文化的資源も多い。

(4) 地球環境

広島市のCO₂排出状況は、1995年で約1,724千t(炭素換算)となっており、1990年から1995年の年平均増加率は約1.5%、1995年から2010年の年平均増加率は約1.9%と予測されている。

産業、民生、運輸、廃棄物の部門別にみると、民生部門の増加率が最も高く、占める割合も最も高い。

(5) 地区別の環境の状況

地域別の環境特性は資料3-7のとおりである。

2 開発事業と環境保全の係争事例

開発事業と環境保全に関する係争事例としては、近年では、廃棄物最終処分場建設事業に関する問題等が多くなっている。(資料3-8参照)

また、広島市内における主な開発動向(資料:広島市開発動向図)をみると、旧市街地における開発はほぼ完了しており、市西部の佐伯区と安佐南区にまたがる西風新都都市計画対象区域を中心とする山陽自動車道沿線に、施工中または計画中の土地造成事業が集中している。

さらに、北部の安佐北区などにおいても工業団地造成事業などが計画されており、今後、こうした開発事業の対象区域は広がることが予想される。

第3節 広島市における社会経済状況

1 人口

平成12年10月現在の総人口は約1,128千人で、平成5年の約1,096千人に対し3%増加している。

なお、広島市の将来人口は、平成22年において約1,170千人と推計されており、今後約10年間にさらに4万人程度の増加が見込まれている。

区別にみると、市中心部の中区、東区、南区の3区では平成5年に対し1~5%の減少となっている。

これに対し、都市周辺の安佐南区、安佐北区、安芸区、佐伯区の4区ではいずれも市平均増加率を上回る人口増加が見られ、市中心部から周辺区への人口移動が認められる。

特に、市西部の安佐南区では、平成5年に対し15%という著しい人口増加率を示している。(資料3-9参照)



図1：広島市の概況図

2 土地利用

地目別土地面積(平成13年度)の割合は、山林・原野が約60%を占め、続いて宅地

が約 22%、田・畑が約 12%となっており、北を中国山地、南を瀬戸内海に挟まれ、平地が少なく山地、丘陵地が多い地域特性を反映したものとなっている。

平成 8 年と平成 13 年の土地面積の増減をみると、宅地が約 3,900 千 m² 増加しているのに対し、田が約 2,350 千 m²、山林が約 2,190 千 m² 減少しており、田及び山林が宅地(特に住宅地区)に転用されている状況である。(資料 3-10、3-11 参照)

3 経済

産業大分類別就業者人口(平成 12 年)については、第三次産業が約 73%、第二次産業が約 24%を占めており、第一次産業は約 1%である。

平成 2 年に対し平成 12 年には第一次及び第二次産業就業者が減少し、第三次産業就業者が増加している。(資料 3-12 参照)

市内総生産(平成 11 年度)については、経済活動別にみると、卸売・小売業(全体の約 25%)、サービス業(同約 25%)が占める割合が高く、次いで製造業(同約 12%)、不動産業(同約 12%)となっている。(資料 3-13 参照)

4 交通・運輸

主要交通機関としては、JR 山陽本線・芸備線・可部線・呉線、広電宮島線などの軌道系交通機関のほかに、路面電車やバスなどの路面交通機関がある。

しかし、市内の幹線道路においては、通勤通学時のデルタ市街地への周辺地域からの流入流出と、昼間は市街地における経済活動等に伴う慢性的な交通渋滞が生じており、自動車排ガスによる大気汚染や、経済活動、通勤・通学等の市民の日常活動にも支障をきたしている。

これは、増加する自動車交通に対し幹線道路の整備が不十分であること、軌道系交通機関の利用に関する問題などに起因しているものと考えられ、今後とも幹線道路の整備や軌道系交通機関の利便性を高める施策が必要とされている。

5 環境保全活動団体等

(1) ボランティア団体等の活動状況

広島まちづくりボランティア情報ネットには、環境保全に関する活動を行っている団体は、54 団体登録されており、地球環境問題、森林保全、自然保護、地域環境美化、地域河川美化等活発な活動を展開している。(資料 3-14 参照)

(2) 環境サポーター制度

地域において環境に配慮した市民生活行動を率先垂範し、環境に関する普及啓発の中核を担う人材を養成するため、平成 7 年度から、18 歳以上の人を対象に環境サポーター講座を開催している。

講座は、環境問題の基礎的知識についての講義と実習で、計 10 回開催しており、講座を終了し、市に登録した人を環境サポーターという。

平成 13 年度までで 360 名の環境サポーターが登録しており、広島市の環境学習、普及啓発活動を市と協力して推進する、市が主催する環境講座の講師を務めるなどを行っている。

また、自主的に環境サポーターネットワークを運営し、環境サポーター通信を定期的に発行するなどしている。

第4章 広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子

この広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子は、広島市が総合環境アセスメント制度を導入するに際して、その基本的な考え方を整理したものである。

第1節 定義

本市が導入しようとしている「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」は、従来の事業実施段階における環境アセスメント(事業アセスメント)に対し、事業計画等のより早期の段階において環境配慮の実現を目指す制度であり、近年、その必要性に対する認識が高まりつつある戦略的環境アセスメント(SEA:Strategic Environmental Assessment)あるいは計画段階における環境アセスメントなど広範な概念を含むものである。

第2節 背景

SEAとは、政策、計画、プログラム(以下、「計画等」という。)を対象とする環境アセスメントで、事業に先立つ上位計画や政策などのレベルで、十分な環境情報のもとで環境配慮を意思決定に統合(意思決定のグリーン化)するためのしくみであり、早い段階において様々な環境対策の検討や累積的・複合的な環境影響の評価が可能になるものである。

(資料4-1参照)

具体的には、計画等のより早い段階で、ゼロ代替を含めた複数案について、環境面と社会経済面とを統合した予測・評価や累積的・複合的な環境影響の予測・評価を行い、その意思形成過程における実効性のある市民参加を行うなどの要素を含む制度である。

このような考え方が注目されるようになってきた背景は以下のとおりである。

1 事業実施段階における環境アセスメント(事業アセスメント)の限界

これまでの環境影響評価制度では、計画等の事業化プロセスにおいて、その多くは事業面に関して検討された複数案のうち最終的に採用された案が環境影響評価の対象とされてきた。

このため、計画等の中止あるいは計画等の大幅な見直しはほとんど不可能とされ、環境影響を低減させる措置もしくは代償として新たな環境を創出する措置が検討されるにとどまり、根本的な環境影響の回避は検討できない、累積的・複合的な環境影響の評価ができない、という事業アセスメントの限界が指摘されてきた。

このような事業化のプロセスは、市民の不信を招き、近年では、例えば愛知県名古屋市における藤前干潟の埋立事業や同県瀬戸市等における2005年日本国際博覧会に係る用地造成事業などに見られるように、事前の環境影響検討の不十分さが、その後の

事業の進行を遅らせ、あるいは計画の大幅な変更を余儀なくさせるような事態を招来している。(資料 4-2 参照)

このような問題に対する解決策のひとつとして SEA が有効である。(資料 4-3 参照)

2 持続可能な社会形成の必要性

地球規模での環境問題が顕在化したことにより、「持続可能な発展」という考え方が環境政策の中で重要視されるようになった。

このような社会を実現するためには、環境面だけでなく、社会経済面に対する影響を併せて考慮していく必要があり、社会経済の仕組みの中に環境配慮を組み込んで行くことが不可欠である。

そのために SEA が有効である。(資料 4-4 参照)

3 環境影響評価法制定時の国会附帯決議と環境基本計画

平成 9 年の「環境影響評価法」制定時の国会(衆議院環境委員会平成 9 年 4 月 25 日、参議院環境特別委員会平成 9 年 6 月 6 日)の附帯決議や国の環境基本計画(平成 12 年 12 月改訂)において、SEA 制度化の必要性について言及された。

このような背景を踏まえ、国だけでなく地方公共団体においても SEA 制度導入についての検討が望まれている。(資料 4-5 参照)

4 先進国や国内の地方公共団体における制度化

SEA は、すでに米国、オランダ、EU など欧米の主要諸国において制度化がすすめられている。米国では昭和 44 年(1969 年)に制定された国家環境政策法の中に SEA の考え方が組み込まれている。

その他の欧米諸国においては、1990 年前後から SEA の制度化が進められ、現在、オランダ、カナダ、イギリスなどの諸国で SEA が実施されている。

また、EU においては、平成 13 年(2001 年)6 月に SEA 指令が採択され、同年 7 月の発効から 3 年以内に EU 諸国は SEA の制度化が必要となった。(資料 4-6 参照)

我が国においては、環境省が「環境影響評価法」制定時の附帯決議を受けて平成 10 年 7 月に戦略的環境アセスメント総合研究会を発足させ SEA に関する調査研究を進めている。

また、前述したように、平成 12 年 12 月に改訂された環境基本計画においても、SEA の必要性が盛り込まれた。

一方、地方公共団体の中で既に SEA 等に関する制度化を進めている自治体としては東京都や埼玉県などがあり、このほかに大阪府、滋賀県、沖縄県などにおいても戦略的環境アセスメント制度導入に向けて検討が行われている。

また、SEA に類した制度として、市民関与や情報公開は行わないものの、計画等の早

期の段階で環境配慮を行う制度を有する地方公共団体（川崎市、三重県、仙台市など）があり、このような動きは全国的な広がりを見せている。（資料 4-7 参照）

5 広島市における状況

広島市の環境の現状としては、自然林はほとんど見られず、二次林としてのアカマツ林などを今後どのように保全していくかという課題がある。

また、道路交通による大気汚染物質（NO₂、SPM）、騒音などの環境基準が未達成であるほか、河川及び海域では、生活排水の流入と閉鎖性水域という自然特性のため BOD・COD などの環境基準が達成されていないなどの課題がある。

開発の動向としては、旧市街地を中心とした交通問題解消のための幹線道路の整備、市街地郊外への宅地開発等及び人口の増加等に伴う廃棄物問題などに対処するため、今後とも継続的に実施する必要がある事業が見込まれている。（資料 4-8 参照）

これらの計画等については、従来 of 事業アセスメントだけでは十分な市民の合意形成を図るには限界があり、また、将来に渡るよりよい環境を維持していくためにも、計画等の早期の段階で環境配慮を行う制度を導入する必要がある。

第 3 節 目的

本制度は、将来に渡るより良い環境を維持していくため、計画等の採否にあたり事業費等の社会経済面の評価だけでなく、環境面についても累積的・複合的影響等も視野に入れた十分な評価を行い、社会経済面と環境面の両面を統合して意思決定に至るシステムとして構築するものである。

第 4 節 基本理念

本制度については、以下の基本理念のもとに構築する必要がある。

1 計画等の意思決定プロセスにおける透明性の確保

持続的発展が可能な社会の実現のためには、これまでのように行政等の政策決定者が一方的に計画等を進めるような社会システムから脱却する必要がある。

そのためには、市民が知らないところで計画等が進められることなく、それらに係る意思決定プロセスが最初から市民に公開されていることが重要であり、そのようなシステムを担保する制度が必要である。

2 計画等策定者の市民に対する説明責任の担保（複数案の提示）

これまでの公共事業等において開発と環境保全との対立を招いた原因の多くは、計画等策定者の説明責任が十分に果たされていなかったことに起因している。これは、制度的にそのような義務づけがなされていなかったためでもある。

成長段階から脱し成熟しつつある我が国の市民社会において、計画等策定者の説明責任を果たすためには、「ゼロオプション（何もしない場合）を含めた代替案の提示」と「市民と計画等策定者との話し合いの場の確保」を義務付け、計画等策定者の説明責任を果たすことが可能な制度が必要である。（資料 4-9 参照）

3 市民意見の公平・公正な反映（対話型公聴会制度の導入）

計画等の策定者である行政と市民という力関係の中では、通常、市民の発言力は弱くなりがちである。こうした問題に対処するため、現在の環境影響評価制度においても公聴会制度を取り入れている自治体等も少なくない。

しかし、そのような公聴会は、発言者の意見が一方向的に述べられるだけのような形式的なものとなりがちである。

市民と行政が対等な立場で計画等の決定が行えるためには、計画等に係る意思決定プロセスにおいて「対話型」の公聴会制度を取り入れることが不可欠である。（資料 4-9 参照）

第 5 節 対象計画等の考え方

1 基本的考え方

戦略的環境アセスメントは、本来、政策や個別事業の上位計画をも対象とするものであるが、こうした政策や上位計画等については、広島市が実施する事業だけでなく、国、県及び民間の事業など多岐にわたるため、それらの取り扱い等を調整したのちに制度を構築することは非常に困難を伴うことが予想される。

したがって、当面の制度化にあたっては、広島市が実施する個別事業の計画等の立案段階に適用し、その後、徐々に適用範囲を拡大していくことが現実的である。

なお、現行の環境影響評価制度との手続や検討内容の重複を防ぎ、効率的な環境配慮を行うため、さらには環境の保全と創造に係る費用の増大を抑えるため、現行の環境影響評価制度の改定も視野に入れながら、制度設計を行う必要がある。（資料 4-10 参照）

広島市においては、平成 11 年 3 月に「広島市環境の保全及び創造に関する基本条例」を制定し、平成 13 年 10 月には「広島市環境基本計画」を策定している。

この中では定量的な目標設定もなされていることから、その目標達成の手段として本制度を位置付け、総合的な環境保全施策として捉える観点も必要である。

また、実際の事業活動において環境配慮を実施するため、平成 11 年 6 月に「環境配慮指針」を策定しており、この運用状況を踏まえ、それらを拡充する形で制度設計することも選択肢のひとつとして考えられる。（資料 4-11 参照）

2 現行の環境影響評価条例の対象事業との関連

現行の環境影響評価制度との整合性からは、本制度の対象計画等の種別としては現行

制度と同様の 18 事業の計画等とすることが考えられる。(資料 4-12 参照)

しかし、制度の効率的運用の面からは、今後、広島市において具体的に実施される可能性の高い道路事業、面的開発事業及び廃棄物処理処分事業などの計画等に限定することも選択肢として考えられる。(資料 4-13 参照)

また、規模的にも同様の扱いが妥当と考えられるが、スクリーニング手続きの段階で規模要件未満の計画等であっても環境影響の程度により対象とすることができる規定を設けることも検討する必要がある。

本制度の適用時期に関しては、事業実施段階の環境影響評価が実施されるよりも早い段階であることが基本である。

ただし、計画等の種別ごとの意思決定プロセスが異なることから、それぞれのプロセスに応じた適用時期の検討が必要であり、広島市が実施する公共事業については、事業部局における計画等の検討過程を明確にしていくことが不可欠である。

すなわち、計画等の策定プロセスのどの段階で何が決まるのか等について十分に整理する作業を経なければ、本制度の実効性を高めることはできない。

第 6 節 関与する主体

本来、環境アセスメント制度においては、計画等の策定者が主体的に調査、予測及び評価を行い、その結果を自らの計画等に反映させることが基本である。

なぜならば、事業継続の判断を含め、環境アセスメントの結果の計画等への反映を担保する立場にあるのはその策定者だからである。

一方、計画等の策定者が行った調査、予測及び評価の内容をより実効性のあるものとするためには、行政、市民など複数の主体が関与し、それぞれの役割に応じて十分な情報交流を行うことが必要である。

したがって、本制度において関与する主体としては、計画等策定者のほか、市長、市民及び環境 NPO などが考えられる。

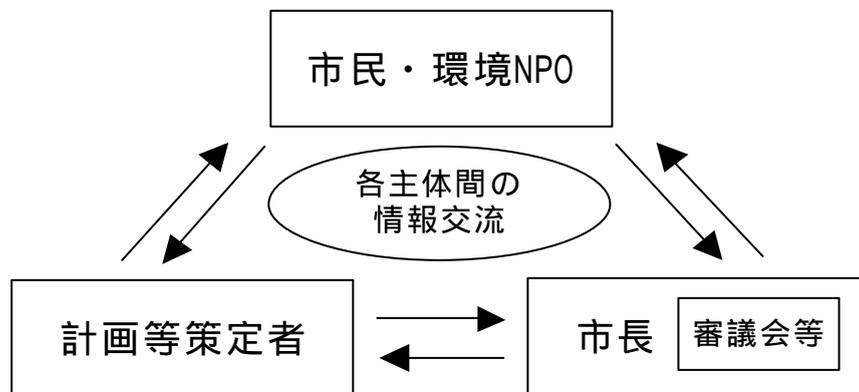


図 2：各主体間の情報交流のあり方のイメージ図

1 計画等策定者の役割

計画等における環境配慮は、計画等策定者の責任と負担において実現できるものである。

したがって、本制度における調査、予測及び評価等については、計画等策定者がその結果を適切に計画等に反映させるという責任を持って実行することを原則とする必要がある。

ただし、それらの調査、予測及び評価の内容をより適切なものとするとともに、そのようなプロセスをより効果的、有意義なものとするために、複数の主体（市長、市民、環境 NPO など）を関与させ、それらの主体間における情報交流を深めることが不可欠である。

また、これらの交流によって得られた情報を、計画等策定者は十分考慮し、環境配慮のあり方に反映させていく必要がある。

2 市長の役割

本制度における市長の役割は、調査、予測及び評価の内容の妥当性を担保するとともに、本制度の信頼性を維持することにある。

そのためには、手続きの開始から終了までのすべての段階において、本制度の運営に関与することで手続きの公平性を確保する必要がある。

また、調査、予測及び評価の内容の妥当性を担保するため、学識経験者などからなる審議会等を組織し、専門的観点からの妥当性を確認することや、市の関係部局を関与させることで行政的な不整合をチェックさせることなどが不可欠である。

3 市民の役割

本制度において市民に求められる役割は、手続きの過程において計画等の意思決定に反映させるべき市民が有している環境情報(当該事業に関する意見等を含む)を提供し、ひとりひとりが環境問題に深く関りあっていることを認識することにより、より適切な環境配慮を実現することにある。

4 環境 NPO の役割

これまでの公共事業等に伴う紛争の発生原因のひとつとして、市民、特に専門的な知識を有する環境 NPO や専門家とのコミュニケーションが不十分であったことは否めない。

争点となった環境上の問題の多くは、市民が指摘したものであり、事前から計画等の案の内容の告知と、市民側からの環境情報の収集にあたっていれば、計画等の案を検討する過程で検討可能であったはずである。

そのような意味で環境 NPO の役割は重要であり、その参画は不可欠である。

5 国、県及び隣接市町村等との関係

本制度の対象とする計画等が国、県及び隣接市町村等に関係する場合も想定されるため、それらの主体との関係についても検討する必要がある。

第7節 手続きのあり方

「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」における手続きについては、スクリーニング、スコーピング、調査、予測及び評価の結果の公表、市民関与、審査、公聴会及び評価結果の計画等への反映などにより構成される必要がある。

1 スクリーニング

本制度の対象計画等とするか否かの判断を行う手続きである。

判断の公平性、客観性を担保するため、一定の判定基準を設けるとともに、判定の結果、対象計画等から除外された場合の結果の公表方法等に関しても考慮することが必要である。

2 スコーピング

計画等策定者が、計画等の概要と調査、予測及び評価の項目並びに手法の選定に関する図書を作成し、市長に提出する。次に、市長はこれを一定期間、公告・縦覧し、市長及び市民意見等を求める手続きである。

スコーピングの内容に関する計画等策定者の説明は不可欠であるが、提出された市長及び市民意見等に対する計画等策定者の対応（見解の提示、項目及び手法選定の修正）に関し、調査実施前に公表する手続きも含めておくことが必要である。（資料 4-14 参照）

3 調査、予測及び評価の結果の公表

計画等策定者が、計画等の内容や調査、予測及び評価の結果に関する図書を作成し、市長に提出する。次に、市長は、これを一定期間、公告・縦覧し、市長及び市民意見等を求める手続きである。

計画等策定者はその内容に関し説明会等を実施し理解を深めることが求められる。

なお、縦覧方法に関しては、従来の環境影響評価制度において実施されているような一定の場所及び時間帯での縦覧の方法以外に、時間的な制約等からそのような場所や時間帯に縦覧することが困難な市民等のために、本市の現行の環境影響評価制度で既に実施しているようなインターネットを利用した公開方法も検討する必要がある。（資料 4-15 参照）

4 市民関与

調査、予測及び評価の結果に対し、市民や環境 NGO からの意見等を求める手続きであ

る。

市民関与の手法としては、従来の環境影響評価制度における方法書等の公告・縦覧と意見書提出などの方法に加え、インターネット等を媒体とした意見聴取や、ワークショップ形式による市民等の関与の可能性も考えられる。(資料 4-16 参照)

5 公聴会

市民関与の手続きの一環として開催するものである。

従来の環境影響評価制度における公聴会は、行政が主催し、意見陳述人は一方的に発言するだけで、事業者及び専門家等の参考人と討論するような場面はほとんどなかった。

このため、計画等策定者と市民・環境 NPO などとの間に意思疎通を欠いてきたことは否めない。

本制度における公聴会では、第三者が主催し、公聴人が一方的に意見を陳述するだけでなく、その場で計画等策定者等と討論できる「対話型」の公聴会制度とすることが妥当である。(資料 4-9 参照)

6 審査

調査、予測及び評価の内容は専門的な内容を多く含むことから、専門家からなる審議会を設置し審査を行いその妥当性を確認する手続きとして必要である。

また、ここでの審議結果は、市長から計画等策定者に提出される意見等の形成に重要な役割を果たすものである。

7 評価結果の計画等への反映

市民関与の結果を踏まえ、計画等策定者が予測、評価の結果を計画等に反映し、その結果を市長に報告させる手続きとして必要である。

また、市長はその実施状況を監視し、公表する手続きを明確にする必要がある。

第 8 節 調査、予測及び評価のあり方

「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」における計画等の予測・評価にあたっては、ゼロ代替を含む複数案の比較検討を行うこと、環境面と社会経済面とを統合した予測・評価を行うこと、環境面においては累積的・複合的影響の予測・評価を行うことを基本とする必要がある。

1 複数案の比較検討

一般的には計画等策定部局内部では計画等の立案段階で複数案が検討されているものと考えられるが、これまでの環境保全を争点とした問題事例の発生構造を整理すると、ゼロ代替を含む代替案が同時並行的に検討されることはなかった。

例えば、愛知県における日本国際博覧会に係る用地造成事業にしても、千葉県による東京湾三番瀬の埋立事業にしても、代替案が検討されたのは、環境上の問題点が噴出してからのことである。

ゼロ案を含む代替案検討がないということは、事業の整備効果や環境影響について、実施した場合、又は実施しなかった場合との比較ができないということである。

また、計画等の案のもつトレードオフ関係（環境要素間のトレードオフ、環境面 - 社会経済面のトレードオフ）を明らかにし、計画等の複数案の構成要素を組み合わせ、折衷案を検討するということが不可能となる。

これらのことから、本制度において複数案の比較検討は必須である。

また、複数の計画等の案と同等なものとしてゼロ案を含めるか否かについては別途十分に検討する必要があるが、事業の必要性、事業を実施する環境面での利点を説明する上でも、ゼロ案を何らかの形で検討することは必要である。（資料 4-17 参照）

2 環境面と社会経済面の予測評価

これまでの環境保全を争点とした問題事例の発生構造を整理すると、事業の実施による整備効果が重要視され、環境面が軽視されてきたきらいがある。

これは、事業の遂行がすなわち事業者の存在意義となっている行政の実情とは無関係ではない。

最も端的な例は長崎県の諫早湾干拓事業であり、コメの需要低迷により事業の必要性が薄れているにもかかわらず計画の見直しが行われないうまま、事業が強行されたことは否めない。

また、名古屋市の藤前干潟の埋立事業については、廃棄物最終処分場を立地しなければならないという必要性は理解されるものの、環境影響を軽視した結果、市民の反対運動が表面化し事業中止に追い込まれる結果となった。

一方、東京湾の三番瀬埋立事業は、事業の必要性が薄れ、それにしたがって計画案を縮小してきたが、最終的には環境面を優先させた判断により計画が撤回された。

（資料 4-2 参照）

これらの事例は、環境面と社会経済面(事業面)との両面からの検討を行い、それらを公開しながら合意形成を図っていくことの重要性を示している。

本制度の方向性は、図 3 に示すとおりゼロ案を含む複数案(あるいは本命案とそれに対する代替案)について、環境面での評価と社会経済面(事業面)での評価を行い、それらを統合して計画等の案の採否を決定することである。この意思決定の過程をできる限りガラス張りにすることが本制度に求められている。（資料 4-18 参照）

評価項目		複数案(代替案)			
		A案	B案	C案	ゼロ案
社会経済(事業)面	事業費				
	整備効果				
	副次的効果				
	社会的影響				
	...				
	...				
	事業評価		×		×
環境面	自然環境への影響				
	生活環境への影響				
	快適環境への影響				
	地球環境への影響				
	...				
	...				
	環境評価				
総合評価		-	-	採用	-

図3：総合評価のイメージ図

3 累積的・複合的影響の予測評価

複数の事業が比較的狭い範囲において将来にわたり実施されることによりもたらされる累積的環境影響や、複数の事業が比較的狭い範囲において同時に実施されることによりもたらされる複合的環境影響については、これまでの事業実施段階における環境影響評価においては一般的にほとんど検討されることがなく、それが事業実施段階における環境影響評価の問題点として指摘されてきた。

本制度においては、このような累積的・複合的影響に対する環境配慮を適切に行う手段として機能する必要がある。(資料4-19参照)

なお、具体的な予測及び評価の手法に関しては、環境情報システムの整備等の課題も含め、今後の検討課題とする。

第9節 今後の課題

本制度の検討にあたり、当面、市当局内部で調整すべき課題として、以下の事項があげられる。

1 計画等策定部局との調整

一般に計画等策定部局は、環境アセスメントそのものを事業化にあたっての「障害」とみなす傾向がある。

しかし、このような考え方では、本制度の実現は極めて困難である。

計画等の意思決定にあたっては、計画等策定部局による環境面の配慮が不可欠であることを十分に理解し、制度設計に協力してもらうよう十分な調整を図る必要がある。

また、環境影響評価制度は、本市の環境政策の重要な柱のひとつであることから、環境の保全及び創造に関する本市の施策について総合的に調整・推進するために設置された「広島市環境調整会議」等との調整も図る必要がある。

なお、この会議は

環境局担当助役を会長、その他の助役を副会長及び各局長を委員とする「会議」
会議の円滑な運営を図るため、環境局次長を幹事長、環境局参事を副幹事長及び各局等の庶務担当課長を幹事とし、会議の下に置かれる「幹事会」
幹事会の事務を補佐するための、個別の事項について調査検討を行うことを目的に必要に応じて設置される「分科会」

から構成されている。

2 検討体制の充実

本制度の内容を検討・審議する機関として、専門委員会の設置が必要である。

委員会メンバーとしては、学識経験者を中心とし、実際の制度運用段階における協力を得るためにも、環境 NPO、一般市民等の参加も担保することが望ましい。

また、検討状況に関しては、逐次、公開することが必要であり、それらに対する市民関与の方法としては、パブリックコメント、広聴集会（対話型地域集会）、インターネットの活用などによる意見聴取の手段が不可欠である。（資料 4-20、4-21 参照）

3 現行の「広島市環境影響評価条例」との整合

本制度に基づくアセスメントは、現行の「広島市環境影響評価条例」に基づく事業アセスメントに先立って行われることになるが、本制度に基づく新たなアセスメントの実施そのものに多大な経費や時間的損失が生じると、インフラ整備等の行政サービスの質的低下につながるおそれがある。

現行の事業アセスメント制度との調整及び整合を図り、的確な時期に適切な内容を検討する制度とすることで、環境面の配慮に係る経費や時間的損失の増加を極力抑える必要がある。

なお、本制度の制度化の形式に関しては、現在、条例による制度化が図られている事業アセスメント制度との整合からは同様に条例による制度化が望ましいが、現行制度に付加的な制度とするか、あるいは現行制度とは独立した制度として要綱として運用する

ことも可能であり、今後、検討を要する事項である。

4 環境情報データベースの活用

本制度の運用にあたっては、調査、予測及び評価を効率的に実施することが重要である。

そのために、調査、予測及び評価手法、広島市の環境状況及び各段階における環境配慮例などの様々な環境関連情報をデータベース化し、計画等策定者だけでなく市民等にも利用しやすい状況に整備しておくことが重要である。