

(14年10月23日審査会資料)

広島市総合環境アセスメント基本構想 (素案)

～持続可能な社会を目指して～

平成14年10月

広島市

目 次

はじめに

第1章 趣 旨	1
第2章 新たな環境アセスメント制度の構築	3
第3章 対象計画等	4
第4章 手続きのあり方	5
第1節 スクリーニング（対象計画等のふるい分け）	
第2節 スコーピング（調査・予測・評価の項目及び手法の重点化・簡略化）	
第3節 調査・予測・評価結果の公表	
第4節 市民参加	
第5節 専門家・市長の意見	
第6節 評価結果の計画等への反映	
第7節 柔軟な手続きの設定	
第5章 調査・予測・評価のあり方	8
第1節 複数案（ゼロ案を含む。）	
第2節 環境面と社会経済面への影響との関連	
第3節 累積的・複合的影響の予測評価	
第4節 環境の範囲	
第5節 調査・予測・評価項目及び手法の柔軟な設定	
第6章 参加する主体の役割	10
第1節 計画等策定者の役割	
第2節 市民・環境NPOの役割	
第3節 市長の役割	

第1章 趣旨

広島市は、今日の環境問題に対処し、環境への負荷が少ない持続可能な社会の実現に向けて、市民・事業者・市の協働のもとに、環境施策や取組をより積極的に推進していくことにしています。

そうした取組の一つが、環境影響評価（環境アセスメント）制度ですが、現行の環境アセスメント制度は、個別の事業の実施内容がほぼ固まった段階で環境アセスメントを行うという制度上の限界があります。

広島市が真に持続可能な社会の実現を目指すためには、現行の環境アセスメント制度の限界を補完し、政策や計画等（以下「計画等」という。）の立案から事業の実施に至るまでの各段階で、環境への配慮を組み入れ、環境への負荷をできるだけ少なくしていくシステムを構築する必要があります。

（解説）

今日の都市の発展に伴う人口の集中や産業の集積、また、これまで社会の繁栄を支えてきた大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済活動は、環境に大きな負荷を与えており、身近な環境だけでなく、地球温暖化や酸性雨など地球的な規模で環境に影響を及ぼし、人類を含むすべての生物の生存基盤を将来にわたって脅かしています。

広島市では、このような環境問題に対処していくため、環境の保全及び創造に関する基本理念を定めた「広島市環境の保全及び創造に関する基本条例」（平成11年3月）を制定するとともに、「広島市環境基本計画」（平成13年10月）を策定し、環境への負荷が少ない持続可能な社会の実現に向けて、市民・事業者・市の協働のもとに、環境施策や取組をより積極的に推進していくことにしています。

そうした取組の一つに、環境アセスメント制度があります。（図1）

広島市では、平成7年に「広島市環境影響評価要綱」を、その後、平成11年には「広島市環境影響評価条例」を制定して、道路、埋立、住宅団地、工業団地等の環境に影響を及ぼすおそれのある開発事業を対象に環境アセスメントを実施し、環境への負荷の低減や生態系の保全などに配慮した事業へと誘導してきました。

しかし、「事業アセスメント」と呼ばれる現行の制度は、個別の事業について、その実施段階で環境アセスメントを行うことから、

事業内容がほぼ固まっているため、大幅な事業計画の変更や事業の中止など、環境への影響を回避・低減するための措置が限られてしまう。

小規模な事業が集中し、全体として大きな負荷をもたらす「累積的」な影響や、複数の事業の実施による「複合的」な影響が評価されない。

計画等の意思形成過程において、市民等の意見が反映されない。
という限界があります。

広島市が真に持続可能な社会の実現を目指すためには、こうした現行の環境アセスメント制度の限界を補う新たな制度、計画等の立案から事業の実施に至るまでの各段階で、環境への配慮を組み入れ、環境への負荷をできるだけ少なくしていくシステムを構築する必要があります。

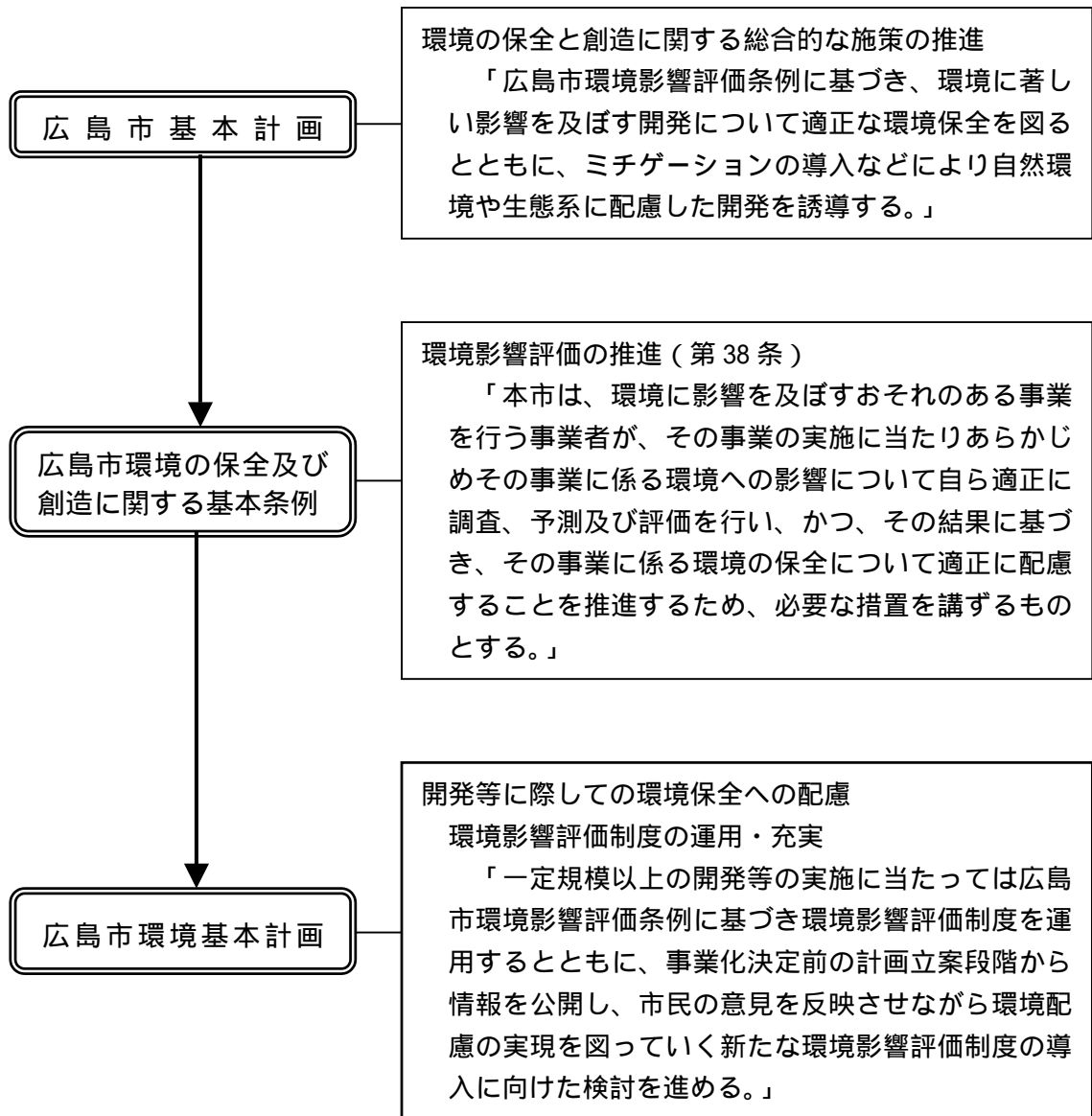


図1 環境アセスメント制度の位置付け

第2章 新たな環境アセスメント制度の構築

広島市は、戦略的環境アセスメントや計画段階アセスメントなどの考え方を取り入れて、現行の環境アセスメント制度を補完し、計画等の立案段階から事業の実施に至るまでの各段階で環境アセスメントを行う新たな制度として、広島市総合環境アセスメント制度を構築します。

(解説)

広島市が構築しようとする、計画等の立案段階や個別事業の内容が固まる前の段階で、環境への配慮について検討を行う仕組みとしては、

政策、計画、プログラムを対象とした環境アセスメントである戦略的環境アセスメント (SEA: Strategic Environmental Assessment)

計画の早い段階において複数案の比較評価を行う計画段階アセスメント (計画アセス)

などがあり、その適用段階や手続きの面で相異はありますが、

計画等の複数案について環境面からの比較検討を行う。

その際には、社会経済面への影響と関連させた予測・評価を行う。

累積的・複合的影響の予測・評価を行う。

実効性のある市民参加の機会を設けている。

などの要素を含んだものとなっています。

これらの要素は、前章で述べた事業アセスメントの制度上の限界を補うものであり、また、環境面だけでなく、社会経済面への影響を関連させて評価するなど、本市が目指す制度と軌を一にするものであることから、本市では、これら戦略的環境アセスメントや計画アセスの考え方を取り入れ、対象とする計画や手続きのあり方等について検討した上で、現行の環境アセスメント制度と連携した新たな制度として、広島市総合環境アセスメント制度を構築します。(図2)

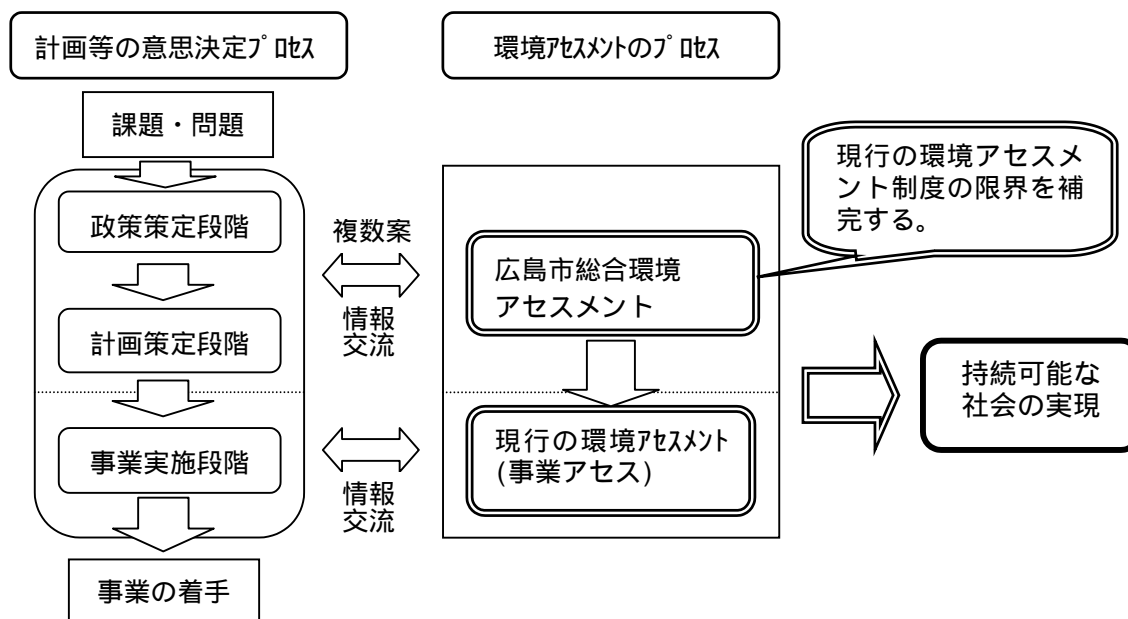


図2 広島市総合環境アセスメント制度のイメージ

第3章 対象計画等

広島市総合環境アセスメントは、計画等のうち、環境に影響を及ぼすおそれ大きいものについて、計画等の内容が固まっておらず、十分に変更の余地のある段階で適用することにします。

なお、当面は、広島市が策定する環境に影響を及ぼすおそれ大きい事業の基本構想・計画に適用し、運用実績を積み重ねながら適用範囲の拡大を図ります。

(解説)

広島市総合環境アセスメントが対象とする計画等としては、以下のような政策、個別事業の上位計画、個別事業の基本構想・計画などが考えられます。

政策・上位計画（各種5ヵ年計画等）

個別事業の基本構想・基本計画

小規模な事業を統括又は規制する政策・計画（土地利用計画等）

複数の事業を統括する構想（総合計画等）

また、これらを策定し実施する主体としては、市、国、県、民間事業者が考えられます。

広島市総合環境アセスメントは、これらの計画等のうち、環境に影響を及ぼすおそれ大きいものについて、計画等の内容が固まっておらず、十分に変更の余地のある段階で適用することにします。

なお、計画等に係る環境配慮制度は国内での事例が少ないこと、また、評価のための技術手法等が確立されていないことから、当面は、広島市が策定する計画等のうち、環境に影響を及ぼすおそれ大きい事業の基本構想・計画に適用し、運用実績を積み重ねながら適用範囲の拡大を行っていくことにします。(図3)

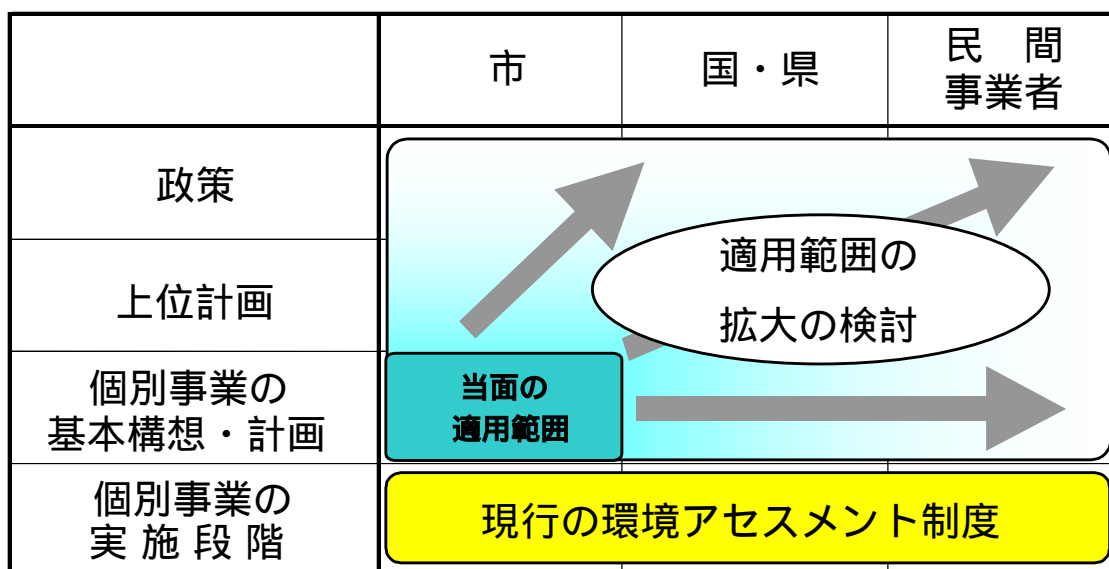


図3 適用の範囲に係るイメージ

第4章 手続きのあり方

広島市総合環境アセスメントの手続きは、スクリーニング（計画等のふるい分け）、スコーピング（調査・予測・評価の項目及び手法の重点化・簡略化）、調査・予測・評価結果の公表、市民参加、専門家・市長の意見、評価結果の計画等への反映などにより構成されます。

具体的な手続きを定める際には、計画等の策定手続きや現行の環境アセスメント制度などと調整を図りつつ、計画等の分野・種別に合わせて柔軟に対応することが必要です。（図4）

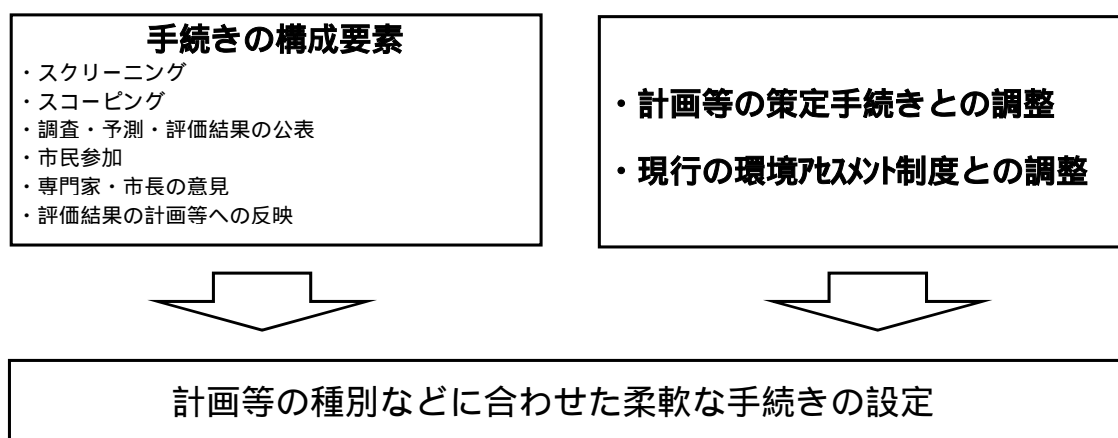


図4 手続き設定のあり方

（解説）

第1節 スクリーニング（対象計画等のふるい分け）

計画等は、その分野（道路、埋立、団地、廃棄物等）種別（政策、個別事業の上位計画、個別事業の基本構想・計画等）が多種多様であり、環境影響の程度も計画等によって大きく異なります。

このため、総合環境アセスメントを効果的・効率的なものにするには、計画等を対象とするかどうか、ふるい分けるスクリーニングが必要です。

具体的なスクリーニングの方法としては、個別の案件ごとに総合環境アセスメントの対象とするかどうかを判断する方法、あらかじめ対象とすべき計画等を定める方法がありますが、当面は、個別の案件ごとに総合環境アセスメントの対象とするかどうかを判断していくこととし、将来、その制度化にあたっては、スクリーニングの方法について検討を行います。

第2節 スコーピング（調査・予測・評価の項目及び手法の重点化・簡略化）

計画等の実施に伴う環境影響は、計画等の分野・種別、さらに、計画等が実施される地域の特性により大きく異なります。このため、個別の案件ごとに、調査・予測・評価を実施する項目と手法を検討するスコーピングが必要です。

スコーピングを導入することで、調査等の作業の手戻りの防止、論点を絞って必要

なことを重点的に行い、不必要なことは簡略化するというメリハリが効いた、効果的・効率的な調査・予測・評価を行うことができます。

具体的な手順としては、計画等の策定者は、計画等の特性と地域の特性を考慮しながら、調査・予測・評価の項目及び手法の重点化・簡略化の検討を行い、その検討結果を市民等に公表し、市民等からの意見や各種の環境情報を踏まえ、適切な項目と手法を選定します。

また、計画等の策定者が調査・予測・評価の項目及び手法を選定した理由、市民等及び市長からの意見に対する計画等策定者の対応（見解の提示、調査・予測・評価の項目及び手法の修正）の内容を、調査実施前に公表する手続きについて検討する必要があります。

第3節 調査・予測・評価結果の公表

計画等の策定者は、調査・予測・評価の結果を公表し、市民等に広く意見を求め、幅広く環境情報を収集するとともに、環境配慮に関する説明責任を果たすことが必要です。

計画等策定者は、公表する内容について説明会等を開催したり、インターネットを利用した公開方法を検討するなど、広く市民等の理解を深めることが求められます。

第4節 市民参加

総合環境アセスメントでは、計画等のより早い段階で公表することにより幅広く環境情報を収集し、より良い環境配慮のあり方について検討します。このためには、調査・予測・評価の項目や手法及びその結果などを手続きの各段階で適宜公表し、広く意見を求めることが重要であり、環境配慮に関する説明責任を果たすためにも必要です。

市民参加の手法としては、現行の環境アセスメント制度における実施計画書や準備書の公告・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交換、計画等の策定者等と討論できる「対話型」の公聴会など、市民等の参加を積極的に促進するような手法を取り入れる必要があります。

なお、既に計画等の策定プロセスの中で、市民参加の仕組みを設けている計画等については、総合環境アセスメントにおける市民参加と一体の手続きとして実施するなどにより、市民にわかりやすいものとする必要があります。

第5節 専門家・市長の意見

調査、予測及び評価などについては、専門的な内容を多く含むため、その妥当性を確保するため、市長は、専門家から意見を聴く必要があります。

また、総合環境アセスメントの客観性を高めるため、市長は、環境の保全と創造の観点から、計画等の策定者に対して意見を述べることにします。

第6節 評価結果の計画等への反映

総合環境アセスメントは、計画等の策定に際し環境面への影響や環境配慮事項など

を明らかにするものです。計画等の策定者は、この過程で明らかとなった環境情報を十分考慮した上で計画等を策定する必要があります。

また、計画等の策定者は、説明責任を果たす観点から、市民・専門家・市長等からの意見により形成された環境情報について、何をどのように考慮したのか、その考え方や経緯を十分に市民等に説明する必要があります。

第7節 柔軟な手続きの設定

計画等は、その分野・種別により、策定の手順や関係する主体（計画等策定者・市民・市長等）との調整などの手続きが異なります。総合環境アセスメントの適用に際しては、計画等の分野や種別の違いによる手続きの特性を十分踏まえ、第1～6節までに示した手続きの構成要素を適切に組み合わせることが求められます。

また、現行の環境アセスメント制度との適切な役割分担などの調整を図る必要があります。

第5章 調査・予測・評価のあり方

広島市総合環境アセスメントにおける計画等の予測・評価の基本的な考え方は、次のとおりです。

複数案（何もしない案（ゼロ案）を含む。）の比較検討を行います。

環境への影響と社会経済への影響を関連させて評価を行います。

環境面においては、累積的・複合的影響の予測・評価を行います。

環境の範囲は、現行の環境アセスメント制度における調査・予測・評価の項目を基本として設定します。

計画等の策定段階、種類、内容、対象地域に応じて、適切な調査・予測・評価項目を設定し、効果的・効率的な手法を採用します。

（解説）

第1節 複数案（ゼロ案を含む。）の比較検討

計画等の策定にあたっては、環境面を含めて、社会経済面などの側面について様々な選択肢が比較検討されており、総合環境アセスメントでも、環境面を中心として複数案の相対的な比較検討を行うことにします。

複数案の比較検討を行うことにより、影響要素間のトレードオフ（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：トレードオフとは、ある目的を達成しようとする、他方の目的の達成ができなくなる関係、例えば、廃棄物処理で焼却処分するか埋立処分するかは大気汚染と空間占拠とのトレードオフ、道路建設で市街地をとるか森林をとるかは大気汚染と空間占拠とのトレードオフ、必要以上の環境保全対策をとるかとらないかは環境配慮と経済性とのトレードオフ）が明らかになり、重要な要素を抽出したり、各案の構成要素を組み合わせることが出来ます。

また、複数案の相対的な評価をすることで、市民等の理解が深まることとなります。

さらに、計画等の実施による整備効果や環境影響について、計画等の必要性、計画等の実施による環境面での改善効果を説明することが必要な場合には、ゼロ案を含む複数案の比較検討を行うことが有効となります。

第2節 環境面と社会経済面への影響との関連

総合環境アセスメントにおいては、環境への影響と社会経済面への影響を関連させて評価を行います。総合環境アセスメントを適用する段階は、計画等の大まかな方向性を検討する段階であることから、環境配慮の違いにより、計画等が事業化された場合にかかる費用や、整備効果なども大きく変化します。これらの社会経済面での影響を考慮から外してしまうと、現実性のある環境配慮の検討が困難になり、総合環境アセスメントの実効性そのものも損なわれることとなります。

社会経済面の項目としては、計画等を事業化した場合の事業費、整備効果等の経済的影響、地域分断等の社会的影響などが考えられ、その評価の方法としては、環境面への影響が、これらの社会経済面の項目との関係でどのように異なってくるかを複数案について比較検討することなどが考えられます。

第3節 累積的・複合的影響の予測評価

小規模な事業が集中し、全体として大きな負荷をもたらす累積的な影響や、複数の事業の実施による複合的な影響について、現行の環境アセスメント制度では、バックグラウンドデータとして予測に取り入れることで部分的に対応してきましたが、決して十分なものではなく、現行の環境アセスメント制度の問題点として指摘されています。

総合環境アセスメントは、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ります。

累積的・複合的影響の予測評価は、計画等の分野・種別により実施可能性や手法が異なります。個別事業を統括する上位計画においては、各事業の情報がそろえば累積的・複合的影響を予測することは比較的容易ですが、各事業の熟度や実施主体がそれぞれ異なる場合に予測条件をどのように設定し、予測の結果をどのように環境配慮に活かしていくかという点が課題となります。一方、個別事業の基本構想・計画段階においては、現行の事業実施段階の環境アセスメントと同様に、累積的・複合的影響について予測することには一定の限界があると考えられます。

こうした点を踏まえ、今後、対象とする計画等の分野・種別毎に、累積的・複合的影響の予測評価の具体的な手法や、予測・評価を支援するための環境情報システムの整備等について検討を進めます。

また、累積的・複合的影響の評価結果を環境配慮に反映するためには、多様な主体による環境負荷について、各々の役割分担とそれに基づく環境負荷の総量をコントロールするルールを設定する必要があります。この点については、総合環境アセスメントとは別に、その考え方や方法について議論を深めていく必要があります。

第4節 環境の範囲

総合環境アセスメントでは、計画等の実施により、影響を受けるおそれのある環境の構成要素（以下「環境要素」という。）を現行の環境アセスメント制度と同様に、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持、生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全、人と自然との豊かな触れ合いの確保、環境への負荷の4つの視点から抽出するものとします。

第5節 調査・予測・評価項目及び手法の柔軟な設定

総合環境アセスメントでは、対象とする計画等の分野・種類、その内容、対象地域などに応じて、適切な調査・予測・評価項目を設定し、効果的・効率的な手法を採用することとします。

また、現行の環境アセスメント制度との役割分担のもとで、環境配慮について計画等の策定段階に応じて、項目を絞って効果的に検討する必要があります。

第6章 参加する主体の役割

広島市総合環境アセスメントにおいては、計画等の策定者が主体的に調査、予測及び評価を行い、その結果を公表するとともに、自らの計画等に反映させるものとします。

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、市長、市民、環境 NPO など複数の主体が関与（参加）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す。（図5）

市民、環境 NPO 等の役割は、手続の過程において自らが保有している環境情報を提供することで、より適切な環境配慮を実現することにあります。

また、市長には、本制度の全ての段階において関与し、予測及び評価の内容の妥当性を高め、手続の客観性を確保する役割があります。

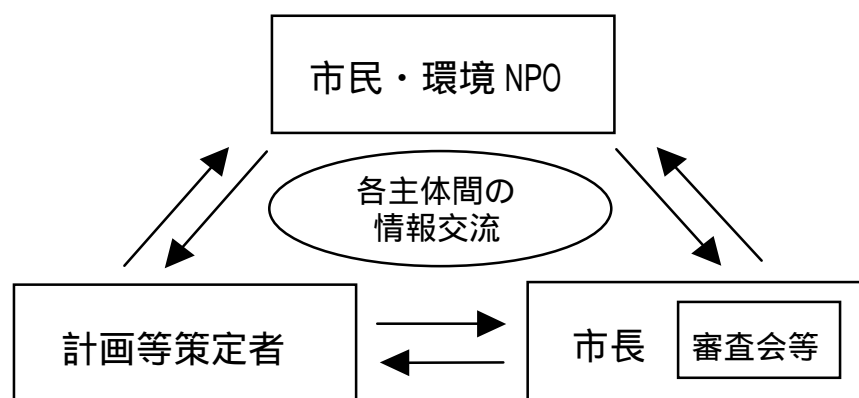


図5 各主体間の情報交流のあり方

（解説）

第1節 計画等策定者の役割

計画等の策定者は、主体的に、実行可能な複数案を設定し、環境への影響を調査、予測、評価を行うことにします。

また、総合環境アセスメントで形成された環境情報を十分考慮して、環境への影響をできる限り回避・低減されるよう計画等に反映します。その際には、考慮の過程や結果を市民に公表し、わかりやすく説明することが求められます。

第2節 市民・環境 NPO の役割

市民・環境 NPO の役割は、手続きの過程において計画等の意思形成に反映させるべき環境情報を計画等の策定者に対して提供し、より適切な環境配慮を促すことにあります。

なお、市民、環境 NPO など様々な主体が保有している環境に関する情報をそれぞれの主体が共有することによって、より効率的に適切な環境配慮の方法を検討できることとなります。

第3節 市長の役割

市長は、調査、予測及び評価の内容について、学識経験者などで構成する審査会に意見を求めるなど、その妥当性を高めるとともに、制度の客観性を確保するために、手続きのすべての段階において適切に関与します。

さらに、総合環境アセスメントを効率的に運用するために、調査、予測及び評価手法、環境の現状及び環境配慮事例などの環境関連情報をデータベース化し、計画等の策定者だけでなく市民等にも利用しやすいものにしておくことが必要です。