

IGESセミナー

2010.3.29, 横浜、日石ホール

市民社会の参加： 持続可能な社会づくりへの国際協力

原科幸彦

日本計画行政学会(JAPA)会長

IAIA(国際影響評価学会)理事・会長職



環境計画・ 政策研究の展開

持続可能な社会づくりへの合意形成

原科幸彦 編



社会の意思決定を
合理的で公正なものにするために

実社会における問題を解決することを目指して取り
組まれた多様な研究の成果は、これから環境計画・
政策研究に取り組むものへの道標となり、自治体の
環境政策担当者へも有用な知見を提供する。



定価(本体 3800 円+税) 岩波書店



東京



ニューヨーク

土地利用比較： 都心部 (CBD) (by Harashina, 2004)



東京



ニューヨーク

土地利用比較： 都心から10km (by Harashina, 2004)

sprawl creates some extra-large heada

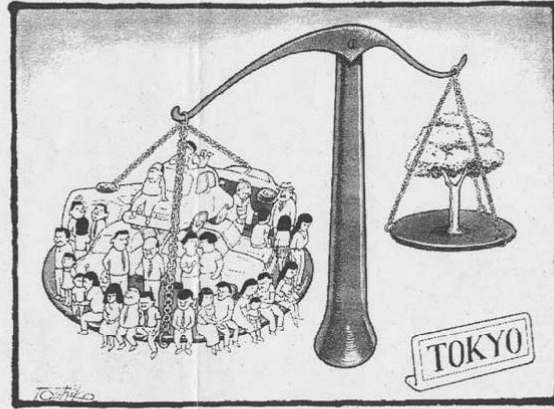
size,
nment

idless sprawl. At
n land use have
to climb steeply.
omic regulations
at is not the case

ctions

unusually high
use. Free com-
quate develop-
ed in the razing
area, lowering
ion, the pursuit
ency has wiped
land in the sub-
st has been built
is thus a dismal
r preparedness

here is an argu-
t that big cities
needed to sus-
economic vitali-
However, the
d's major urban
ers besides To-
such has a popu-
n of 10 to 15
ion. There is no
omically sound
anation for why



the outlying areas as well. Today we face the task of bringing our life into harmony with nature. That greenery and farmland exist only in faraway places is

totalled 5,101 hectares in 1989, compared to New York's 3,097 hectares. But Tokyo's floor space available for office use is still less than half the maximum

For this goal, land must be used collectively. Urban redevelopment centering on multiple-family buildings or condominiums should be promoted. Re-

trast, central
tion is on the
growth to be
deteriorating
talist perspec-
tion and red
damage — is

For exampl
urban setting
of carbon dio
ery also will
milder, then
sumption, wi
lower carbon
This type c
make it possi
tive impact or
carefully dr
signs. This ca
out an enviro
early stages.
This approac
cially effectiv
scale project
development

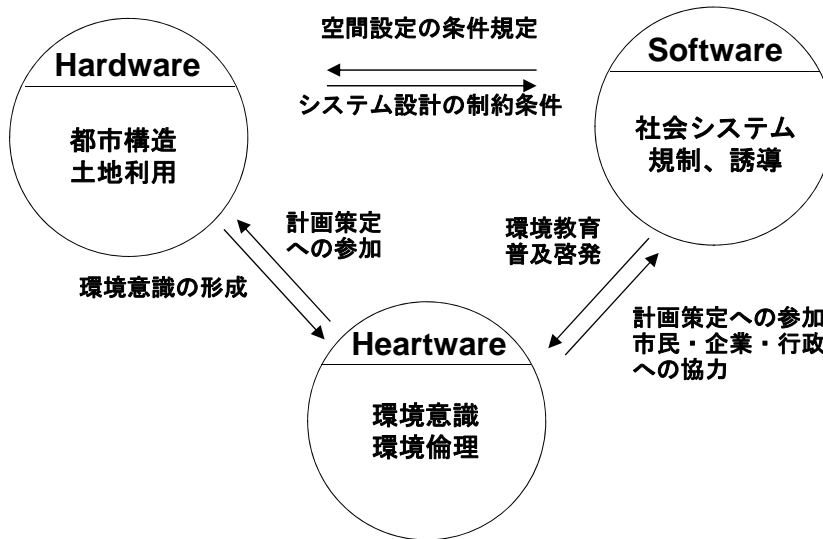
Cr

Such an es
drawn up coo
— administr
local residen
management
mony betwee
ronmental p
these four pa
will ensure tr
making proce
Environm
call for an un
location. Re-

ILLUSTRATION BY TORUHIKO NISHIDA

成長管理： 環境問題は人口問題

環境計画の領域： 計画行政へ



住民参加の5段階モデル*

- | | |
|-------------------|------------------|
| (1) 情報提供 | (Informing**) |
| (2) 意見聴取 | (Consultation**) |
| (3) 形だけの応答 | (Placation**) |
| (4) 意味ある応答 | |
| (5) Partnership | (Partnership**) |

* Harashina (1994, 2001)、公共空間における、意味ある議論を行うためのフィードバックプロセス

** Arnstein (1969)の「参加の8段階梯子モデル」における、対応する参加の諸段階

環境社会配慮の合意形成の要件 -合理的で公正な意思決定-

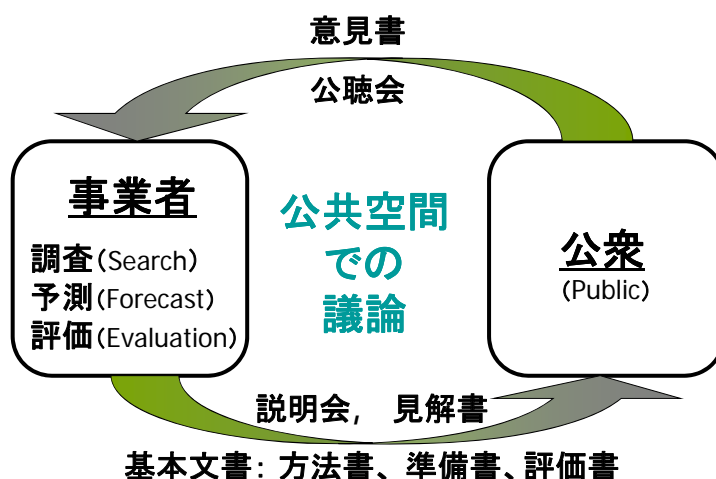
合理性のために、科学的な分析
システム分析の適用、**代替案**の検討

公正性のために、民主的なプロセス
住民参加、情報公開

効率性のために、
効率的なコミュニケーション方法を

基本的な手段：**環境アセスメント**

アセス・プロセスにおけるコミュニケーション



従来の環境アセスメントの問題点

日本の環境アセスメントは、従来ほとんどが事業実施の直前で行われる

問題点

- 十分な環境配慮対策ができない
- 事業の中止はほとんど不可能
- 開発行為の累積的な影響を回避できない

事業段階では遅すぎる
計画、政策という戦略的な段階での配慮が必要

環境社会配慮の新たな手段

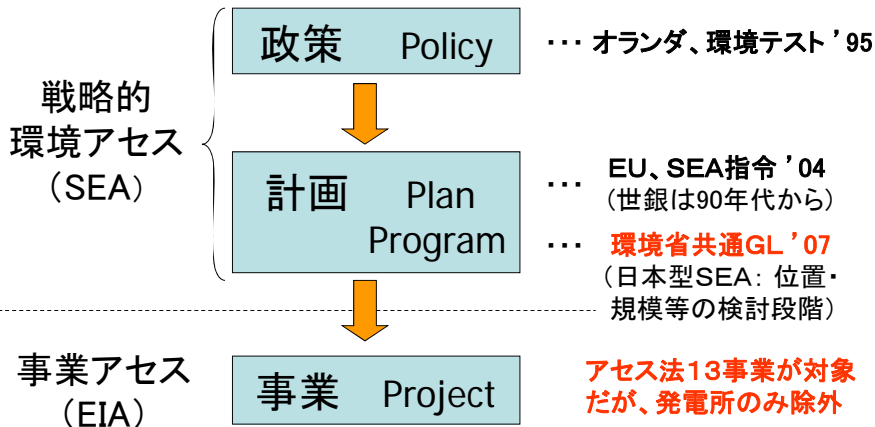
戦略的環境アセスメント

SEA: Strategic Environmental Assessment

- 持続可能な開発(SD)のための手段
環境に著しい影響を与える**人間活動の管理**
- 必要性の判断
- 累積的影響の緩和
- 方法論の基礎
科学性:**システム分析** 民主性:**参加と情報公開**



戦略的環境アセスメント(SEA)



Opinion

International Herald Tribune

26 The Asahi Shimbun
Friday, April 27, 2007

POINT OF VIEW / Sachihiko Harashina

Power plants cut out of new assessment plan

The Asahi Shimbun

The recent scandals at electric power companies, in which workers had covered up accidents at nuclear power plants, altered key data and done other illegal practices, have cast grave doubt on the reliability of the nuclear power generation industry. While the companies involved have made their apologies, I wonder if they truly repent their actions.

My suspicions have grown along with the industry's staunch opposition to new environmental assessment rules that would require early disclosure of relevant information affecting future projects.

This became clear at the March 27 meeting of the Environment Ministry's research commission tasked with introducing crucial early environmental assessments in Japan, of which I am a member.

The panel at the eleventh hour removed power plants—and only power plants—from the 13 project categories set to be targeted by its new shared guideline.

In Japan, the standard approach has been to conduct such assessments just prior to launching a project. This inevitably limits the sphere of environmental protection measures because there is seldom time to thoroughly work out ways to protect the environment sufficiently.

Assessments should be made long before work actually begins—they should be done in fact while a project blueprint is under study. Internationally, such assessments at the

Strategic Environmental Assessments (SEAs).

The move toward SEAs in Japan was part of a new plan proposed by the panel that was geared to examining location, scale and other project parameters at the initial feasibility study stage.

Why were power plants excluded when they are a classic example of the type of project that obviously should undergo evaluation for their effects on the environment? In other countries, such assessments occur at the feasibility stage, and multiple proposals are examined, requiring full disclosure of the facts revealed by such studies.

The commission included a member sympathetic to the domestic electric power industry and affiliated fields. The member insists he doesn't see why new environmental assessment rules are needed for their sector.

Yet the need can hardly be more obvious. The impact of a nuclear power plant on the flora and fauna of its vicinity is huge and unavoidable.

The industry also claims early information disclosure at the project planning stage is detrimental to corporate interests because it makes it more difficult to build new facilities.

Globally, early public examination of project plans is the norm not only in the industrialized nations, but among developing countries as well. I have never heard of a case in which this approach has undermined cor-

When it comes to disputes over facility locations, early information disclosure can lead to faster resolution of issues.

The commission discussions also have shown how illogical are the opposition's reasons against early information disclosure.

At an earlier panel meeting in late February, we reached agreement on a proposed guideline that included power plants within the limits.

Yet at the final guideline meeting on March 27, a proposal was tendered that effectively disregarded all the debate up to that point.

The final draft contained a new, last-minute clause that effectively removes power plants from the list. The clause reads "In view of the fact that no conclusion has been reached with regard to power plants, it is necessary to adopt an approach that takes this fact into consideration."

As expected, this sly move prompted fierce arguments. Of 12 panel members in attendance, only one approved the change.

Normally, this additional section would have been tossed out, but resistance from bureaucrats in the panel secretariat prevented that from happening.

As their grounds for making such a highly irregular move, the secretariat officials cited strong opposition from the Ministry of Economic Trade



Harashina

er ministries.

It is ridiculous to allow such advance negotiations to affect the final report. This is backward logic at its worst, like putting the cart before the horse.

Normally, negotiations over the panel's guideline would have happened only after the commission's report had been handed down.

It is neither logical nor fair to exclude electrical power stations from strategic environmental assessments.

Akira Amari, the minister of the economy, trade and industry, earlier said in response to the nuclear power industry's accident cover-up scandal: "I want to eliminate this culture of cover-ups."

Well, here is a golden opportunity to do just that in the plan to adopt the new environmental assessment rules, by including information transparency.

I retain a small hope that the electric power industry voluntarily will adopt the new environmental assessment rules.

In doing so, the industry could demonstrate it is serious about making progress in its corporate social responsibility. Without such a response, however, the industry cannot expect the public to believe it is earnestly trying to deal with the serious issues facing the environment.

The author is a professor at Tokyo Institute of Technology who specializes in environmental planning and will be president of International Association for Impact Assessment in 2008.

愛知万博 2005.3.25~9.25

開発を超えて



自然の叡智

計画段階のアセスメントの例 愛知万博計画のアセスメント

- 計画プロセスとアセスプロセス
- アセスプロセス: 1998年4月 -2002年7月
- 環境影響評価法の枠組みを先行適用
博覧会国際事務局(BIE)が特段の環境配慮を要請
博覧会のテーマ: 自然の叡智
環境アセスメントの実施を閣議決定(1995)
- 4つの文書が作成・公表された。
(方法書, 準備書, 評価書, 修正評価書)
- 市民参加による計画の変更, アセスプロセスの外

海上の森



日本自然保護協会提供

愛知万博アセスのプロセス(前半)

1998.4 - 2002.7 アセスメントの期間

1998.4 方法書公表

1999.2 準備書公表

5 **オオタカの営巣が発見される!**
急遽、新たな代替案の検討と、追加調査へ

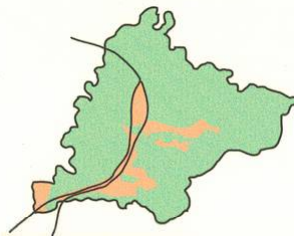
10 評価書公表 (実質的には中間報告)
通産省設置の環境影響評価会による審査
(アセスは3月中に終了すべきとされていた)

11 BIEによる現地調査

評価書における代替案 (1999.10)

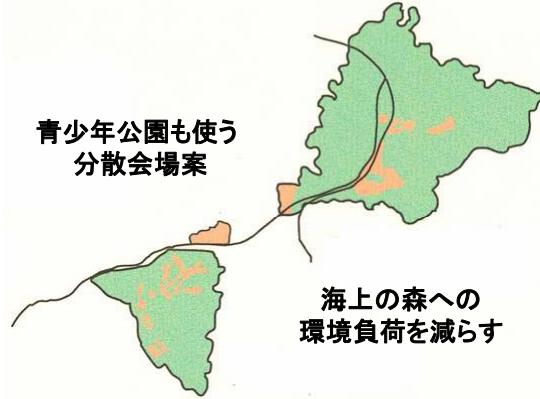
-代替案は本来、方法書に記載すべき-

案 1



当初案
「海上の森」のみが会場

案 2



青少年公園も使う
分散会場案

海上の森への
環境負荷を減らす

朝日新聞, 2000.1.22.

12年1月22日 土曜日 愛知 朝日新聞

愛知万博 跡地開発を批判

BIE、通産省との会議録抄録

あなた方は地雷に乗っている
アドバイスをありがとう

通産省 BIE

冒頭発言
BIE 議長(当時) フォリアン
ロサルタレス 事務局長

BIE 議長(当時) フォリアン
「愛知万博の跡地開発は、環境負荷を減らすという観点から、分散型会場案を採用すべきである。また、青少年公園も活用し、海上の森への環境負荷を減らす必要がある。」

ロサルタレス 事務局長
「愛知万博の跡地開発は、環境負荷を減らすという観点から、分散型会場案を採用すべきである。また、青少年公園も活用し、海上の森への環境負荷を減らす必要がある。」

通産省
「愛知万博の跡地開発は、環境負荷を減らすという観点から、分散型会場案を採用すべきである。また、青少年公園も活用し、海上の森への環境負荷を減らす必要がある。」

BIE
「愛知万博の跡地開発は、環境負荷を減らすという観点から、分散型会場案を採用すべきである。また、青少年公園も活用し、海上の森への環境負荷を減らす必要がある。」

跡地利用
通産省
BIE

全文はアサヒ・コムに掲載します
会議録の全文は、アサヒ・コム

愛知万博の、計画案の変化

案Ⅰ
準備書
(1999年2月)



面積: 540ha (海上の森)
入場者数: 2500万人

案Ⅱ
評価書
(1999年10月)



面積: 540ha (海上の森)
220ha (青少年公園)
入場者数: 2500万人

最終案
BIEへの登録案
(2000年12月)



面積: 19 ha (海上の森)
163 ha (青少年公園)
入場者数 1500万人

愛知万博アセスの教訓

反省点:

4年もかかった(通常のアセスより、2年も長い)
方法書に代替案を記載しなかったため

- 代替案の比較検討は必須
事業者はこのことを知るべき
- スコーピングは、より積極的な参加プロセスに

環境アセスメントは計画プロセスの一部

- 審査会の透明性が必要(2001年までは非公開)

環境配慮が事業を成功に

万博アセスはSEA(位置、規模の検討段階)

アセスの結果、事業計画を変更

- 位置を変更
「海上の森」のみから、青少年公園中心に
- 規模も変更
入場数 2500万人 → 1500万人

結果： 2200万人が入場、 環境万博と認識





ODA活動の一場面

国際協力機関における 環境社会配慮ガイドライン、近年の動向

- **JBIC: Japan Bank for International Cooperation**
 - 2000.10. Study Group on the guidelines
 - 2002. 4. Establishment of the guidelines
 - 2003.10. Implementation (fully)
- **JICA: Japan International Cooperation Agency**
 - 2002.12. Revising Committee for the GL
 - 2003.10. Revising by JICA based on the report
 - 2004. 4. Establish. & Implement. of the GL
- **JETRO: Japan External Trade Organization**
 - 2006.10. Committee for creating the guidelines
 - 2007. 10. Draft of the Guideline
 - 2008. 1. Establish. & Implement. of the GL

Congratulation !



The report was handed to Ms. Sadako Ogata, the president of JICA from Prof. Sachihiko Harashina, representing the study committee, in October, 2003. She is former United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR).

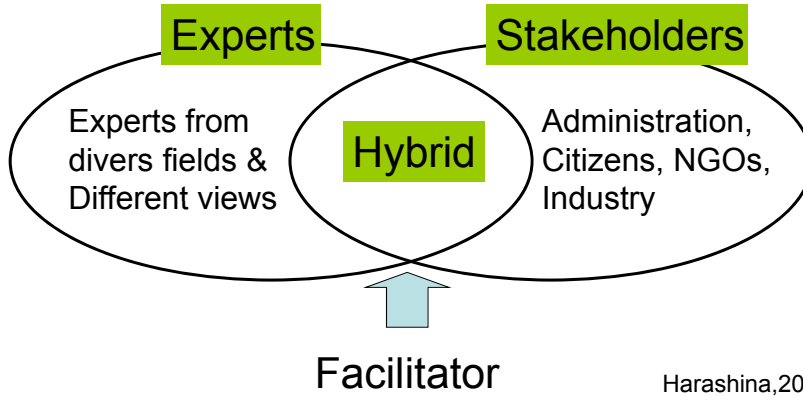
JICA established the guideline according to the report in April 2004. Prof. Harashina also lead the follow up committee for the process of making the revised guideline.

JICA Guideline, 2004 の特徴

- ・3回の参加の機会:
Scoping, Draft EIR, and Final EIR
- ・情報公開:
JICA 自体と援助国においても
- ・SEAの考え方をできるだけ使う:
マスタープラン作成の支援において
- ・組織の改編:
 - 1) 環境審査部の設置
 - 2) 環境社会配慮審査会(外部専門家による)
 - 3) 異議申立審査役(Inspection Panel に相当)

公共空間での議論
公開の会議の場を設定

Hybrid Model



Harashina,2001



新 JICA における役割の拡大

従来 (2008.9まで)

Project Cycle	Yen Loan	Grant Aid	Technical Cooperation
Project Formation	Former JICA	Former JICA	Former JICA
Appraisal / Approval	Former JBIC	MOFA	
Implementation / Supervision			



現在 (2008.10より)

Project Cycle	Yen Loan	Grant Aid	Technical Cooperation
Project Formation	New JICA	New JICA	New JICA
Appraisal / Approval			MOFA
Implementation / Supervision			

MOFA: Ministry of Foreign Affairs

New JICA (since Oct. 2008)

	Number of Staff	Vol. of Operation (\$)
World Bank	8,600	(\$)\$19,600 mil
Asian Deve. Bank	2,443	6,800 mil
New JICA	1,664	10,200 mil

Source: New JICA 2008 Facts and Figures



改正 ODA 大綱, 2003

- 5つの基本方針のうち
 - (3) Assurance of **fairness**:
Consideration of Environmental & Social Impacts
- 4つの重点課題のうち
 - (3) Addressing global issues
Environ. **Problems/Creation of International Norms**

より進んだ環境社会配慮へ

- ガイドライン改定有識者委員会(2009年末で31回)
2008年2月に開始:ハイブリッドモデルの委員構成
(学識者、NGO、産業界、行政から各4名の委員)
2008年12月に中間報告
2009年10~11月、パブリックコメント
2010年4月制定、7月施行に
- 既存のガイドラインの基本方針を守る
原則、全ての事業を対象 (screening)
- 旧組織間の調整に苦勞
JICAは技術支援(案件形成も)、JBICは円借款

改定ガイドラインの特徴

- プロジェクトサイクルの全体を対象とする
世界銀行と同様の仕組みに
- 持続可能な社会づくりへ新たなODA
- 環境と社会の多様な側面を評価 (wide scope)
生物多様性保全は重要な評価項目
- より積極的なSEAの実施
マスタープラン作成支援にSEAを適用
- 環境社会配慮助言委員会 (credibility)
外部専門家による組織、説明責任を果たす
- 異議申立制度 (compliance)

