

第4章 貿易自由化の環境影響評価の基本的考え方（論点とその考え方）

1. 貿易自由化の環境影響評価の意義
2. 貿易自由化プロセスと貿易自由化の環境影響評価との関係
3. 評価の手續等
4. スクリーニング・スコーピング及び評価
5. 意思決定への反映

第4章 貿易自由化の環境影響評価の基本的考え方（論点とその考え方）

1. 貿易自由化の環境影響評価の意義

GATT・WTOにおける多角的貿易交渉から、特定国間での貿易交渉等へと、貿易交渉の場が広がりつつある昨今、より柔軟で予防的な環境配慮措置の導入可能性が増したと考えられる点において、貿易自由化の環境影響評価の意義を十分に発揮させるための環境が整いつつあると言える。このため貿易自由化の環境影響評価が果たす社会的役割が拡大しており、且つ、今後その役割はますます重要なものとなる。

貿易自由化の環境影響評価はSEAの一分野と見なすこともできるため、その意義はSEAの意義に即して明らかにしていくことが、分かり易い。即ち、SEAには、

社会の持続可能な発展を達成するために、環境に影響を与えると考えられるあらゆる政策や計画等の策定・実施にあたって、環境への配慮を意思決定に統合するためのツールとしての意義

事業の実施段階での環境アセスメントでは限界があるので、それを補完するためのツールとしての意義

の大きく2つの意義があるとされている。これを貿易自由化の環境影響評価にあてはめると、主に上記の観点から、以下の2つの意義を有することが指摘できる。

- 貿易自由化に伴う環境影響を事前に把握し、その影響を予防・緩和すべき措置を事前に講じるためのツールとしての意義
- 関税を下げたり、非関税障壁を撤廃するだけの自由化にとどまらず、加盟国間における環境政策の協調や施策のより一層の充実なども促進する“環境配慮型の自由貿易市場”を形成するためのツールとしての意義

なお、事業アセスメントなど、環境影響の直接的な原因となる開発行為を対象とする環境影響評価の場合には、環境影響評価の結果を受けて、環境保全上の観点から開発行為について問題がある／ないといった評価を行うことが一般によく行われている。これに対し、貿易自由化の環境影響評価の場合は、多くの場合貿易自由化が環境影響の直接的な要因ではなく、貿易自由化に伴う環境問題は一般に適切な環境政策が存在しないために生じるものと考えられる。このため環境影響評価の結果を受けて貿易自由化について問題がある／ないといった評価を行うよりも、むしろ、環境影響評価は、環境影響を予防・緩和するための措置を事前に講じるために行うものにとらえるべきである。この点が、従来の環境アセスメントとは異なる、貿易自由化の環境影響評価の特色と考えられる。

2. 貿易自由化プロセスと貿易自由化の環境影響評価との関係

SEAのうち、計画及びプログラム（計画等）を対象とする環境影響評価についてその一般原則を示した環境省の「戦略的環境アセスメント総合研究会報告書」（以下、SEA研究会報

告書)によれば、既存の計画等決定手続とSEAとの関係に関して、環境面について独立した手続で評価し、その結果を計画等の意思決定に反映させることが必要とされている。

この一般原則には、計画、プログラムのみならず政策を対象とした環境影響評価についても適用可能なものが多いと考えられるが、貿易自由化の環境影響評価のような、政策を対象とした取組に際しては、それぞれの原則が適用可能かどうかを個別に検討すべきとしている。以下にそれぞれについて検討する。

評価の統合について

環境面、社会面や経済面に関する評価を一体として行うことが適当かという「評価の統合」の問題について検討する。

以下に、評価の統合について考えられるオプションのメリット・デメリットを取りまとめる。

表 4.1 評価の統合について

	メリット	デメリット
重み付け等により1つの指標等に統合し、環境・経済・社会の3側面からの評価を同時に行う（事前の政策評価にSEAが取り込まれた形式）	<ul style="list-style-type: none"> 環境・経済・社会のそれぞれの側面を総合的に評価することが可能。 評価結果がそのまま意思決定に反映されやすいと考えられるため、意思決定プロセスが理解しやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> 1つの指標等に統合する際、どのように重み付けするかが大きな問題。 前述の3つの課題（分かりにくさ、環境面からの評価結果の埋没、情報交流の障害）が想定される。
環境面からの評価結果のみを記した独立文書を作成する	<ul style="list-style-type: none"> 環境への影響や必要な環境保全対策を理解しやすい。 環境面からの評価結果が埋没せず、適切にフォーカスをあてることができる。 公衆等が環境面での問題等を理解することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 環境面からの評価がそのまま意思決定に反映されるわけではないため、意思決定との関係が分かりにくくなるおそれがある。 環境面以外の重大な影響が見逃される可能性がある。
環境面からの評価結果とともに、経済・社会面の評価結果も記載するが、環境面からの評価とその他の評価を識別可能な様式で取りまとめ	<ul style="list-style-type: none"> 環境への影響や必要な環境保全対策を理解しやすい。 環境面からの評価結果が埋没せず、適切にフォーカ 	<ul style="list-style-type: none"> 評価書の分量が多くなり、公衆等に理解しにくいものとなるおそれがある。 環境・経済・社会のどの

る	スをあてることができる。 ・ 公衆等が環境面での問題等を理解することができる。 ・ 環境・経済・社会のそれぞれの側面を総合的に理解することが可能。	側面について議論しているのかを意識的に区別していかないと、公衆等が混乱するおそれがある。
---	---	--

計画等を念頭に置いたSEAの場合には、次の諸点が指摘されており、これらを理由に、環境への影響や講じられる予防・緩和措置を明らかにした、環境面からの評価結果を記した文書を作成することが必要とされている。

- 評価の統合が進むと、一般的に計画等が本来意図する目標や成果等は明らかになるが、環境への影響等の副次的な側面が十分に明らかにされず、環境への影響やどのような環境保全対策が講じられるのかが外部からわかりにくくなるおそれがある
- 特に、社会面や経済面からの評価結果と併せて重み付け等により1つの指標等に統合される場合には、環境面からの評価の結果が埋没する可能性が高い
- これらの結果として、評価そのものが透明性を欠いたものになるとともに、公衆や専門家が環境面での問題等を的確に認識し、必要な情報提供を行うことが困難になる

しかし、貿易自由化の環境影響評価の場合、特に相手国が途上国であれば、自然の豊かな先住民の居住地で開発プロジェクトが進むケースなど、環境問題（途上国の自然に影響を及ぼす可能性）と社会問題（先住民の居住地を奪う可能性）とが表裏一体の関係で発生するケースも考えられる。従って、仮に相手国の環境影響も評価対象に入れるとすれば、環境面と社会面とをあわせて評価し、とりまとめていく方が有益であり、問題の構造がより正確に把握できるという利点も考えられる。

以上を踏まえると、貿易自由化の環境影響評価においては、環境面と社会面（あるいは経済面）とをあわせて評価しとりまとめる方がよい場合もあり、必ずしも環境面からの評価結果を記した独立した文書を作成する必要があると言えない場合もあると考えられる。貿易自由化の内容によっては、環境面と社会面（あるいは経済面）とをあわせて評価していくことも重要となろう。ただし、環境面からの評価と社会面（あるいは経済面）からの評価は識別可能な様式でとりまとめることが、環境面からの評価結果を埋没させず、適切に環境面にフォーカスをあてていくために必要である。

なお、評価の統合に関して諸外国の取組を整理すると以下の通りである。

表 4.2 評価の統合に関する諸外国の考え方

アメリカ	環境面からの評価結果のみを記した独立文書を作成。
カナダ	〃
EU	環境、経済、社会のそれぞれの側面について評価するもの。各評価結果を同じフォーマットで整理しているが、重み付けなどによる「統合」は行われない。
OECD	評価の内容としては、環境面からの評価が中心。手続面への言及が少なく、環境面からの評価結果のみで文書を取りまとめるか否かについては方針が示されていない。
UNEP	環境、経済、社会のそれぞれの側面について評価するもの。それぞれの側面への影響を1つの指標（貨幣）に「統合」して評価。

手続の統合について

環境面からの評価に関する手続と、社会面や経済面に関する手続とを一体として行うことが適当かという「手続の統合」の問題について、計画等を念頭に置いたSEAの場合には、環境面からの評価を科学的かつ客観的に行うために、環境面に焦点を絞った一定の独立した手続として設けることが必要とされている。その理由として以下の点が指摘されている。

- 環境面からの情報を適切に収集し、環境面からの評価が科学的かつ客観的に行われるためには、環境に関する情報を有する者としての公衆や専門家の関与と、環境の保全に責任を有する機関（部局）の関与が必要。
- 経済面や社会面からの評価を行う過程で関与を求めるべき者の範囲は、概念的にはそれぞれ異なっている。また、一般に我が国の計画等の策定手続は、通常は環境面からの評価を行う上で十分なものとはなっていない。

貿易自由化の環境影響評価に関し、以下に、手続の統合について考えられるオプションのメリット・デメリットを取りまとめる。

表 4.3 手続の統合について

	メリット	デメリット
貿易自由化の意思決定に関する手続にSEA手続を統合する（既存の意思決定プロセスにSEAが取り込まれた形式）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 意思決定プロセスの中で、環境面からの議論と経済面・社会面からの議論を同時に行い、両側面を考慮した合意形成が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議論が拡散するおそれがある。 ・ 環境面からの議論が埋没するおそれがある。 ・ 環境に関する情報を有する者としての公衆や専門

		家、環境の保全に責任を有する機関(部局)が関与しにくくなるおそれがある。
環境面に焦点を絞った一定の独立した手続を設ける	<ul style="list-style-type: none"> 環境面からの議論が埋没せず、それにフォーカスをあてることができる。 環境に関する情報を有する者としての公衆や専門家、環境の保全に責任を有する機関(部局)の関与が明確に位置づけられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 社会面・経済面からの評価結果も踏まえて議論しないと、現実的な議論にならず、結果として意思決定に反映されない可能性がある。
貿易自由化の意思決定に関する手続の中で、活用できる機会があれば、環境面からの手続を同時に実施する	<ul style="list-style-type: none"> 行政コストが小さく効率的である。 文書による手続(意見書等)の場合は、環境・経済・社会のいずれの側面についての議論かを明記することにより、環境面からの評価結果が埋没せず、適切にフォーカスをあてることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 口頭による手続(説明会等)の場合は、環境・経済・社会のどの側面について議論しているのかを意識的に区別していかないと、公衆等が混乱するおそれがある。

なお、手続の統合に関して諸外国の取組を整理すると以下の通りである。

表 4.4 手続の統合に関する諸外国の考え方

アメリカ	環境面に焦点を絞った一定の独立した手続を実施
カナダ	〃
EU	(手法開発のため該当記載無し。)
OECD	(手法開発のため該当記載無し。)
UNEP	(手法開発のため該当記載無し。)

意思決定への統合について

SEAの意義・最終目的は環境配慮の意思決定への統合である。SEAの結果とほかの政策決定要素についての検討が、計画等策定者において総合的に進められることが必要であり、そのために、政策の目的や動かしがたい制約条件、検討すべき複数案の範囲の設定といった最も初期段階における統合が必要とされている。

我が国はWTO以外の場での貿易自由化交渉の経験（FTAなど）が少なく、その交渉プロセスも定型化される段階にないが、環境面の評価の独立性を保ちつつその結果の意思決定への反映を確実にするためには、次の事項が重要になると考えられる。

【意思決定への統合のための重要事項】

● 貿易交渉と並行してSEAが行われること

交渉の開始と同時に、環境面の評価に着手する必要がある。そして、十分な情報公開と関係者の関与のもとで、交渉過程の十分意味のある早い段階までに環境面の評価結果を提示し、予防・緩和措置等を検討していく必要がある。

● 交渉担当者自らがSEAの評価の主体となること

先に述べたように、FTAなどの貿易自由化の交渉プロセスは、我が国において必ずしも定型化されたものにはなっていないと考えられるが、一般には、貿易自由化の内容は交渉過程を通じて練り上げられ、段階的に具体化されていくものと考えられる。そうした状況を逐次把握し、環境面への評価にそれらの情報をインプットしていくためには、交渉担当者自らが、環境面からの評価主体となる必要がある。

● 経済面の評価と連携すること

貿易自由化の内容には、大きく分けると、関税の削減／撤廃といった直接的に財・サービスの貿易フローに影響を及ぼす内容と、非関税障壁の削減／撤廃といった間接的にそれらの流れに影響を及ぼす内容とがある。

これら2つともに環境影響につながるものであるが、特に前者は直接的に経済に対する影響を及ぼし、それに伴い、二次的な効果として環境影響が生じると考えられることから、関税の削減幅の設定やそれに伴う貿易フローの変化の分析は評価の初期段階において実施し、経済面、社会面の評価に共通的な「土俵」として共有することが重要である。特に経済面の評価はこれらの情報がその基礎となると考えられることから、環境面の評価を行う際に経済面の評価との連携が欠かせないものとなる。

3. 評価の手続等

1) 評価の主体

SEA研究会報告書では、意思決定者の自主的環境配慮という環境影響評価全体に共通する大原則により、また、計画策定段階において環境配慮を意思決定に円滑に統合するために、SEAは、計画等について最も知見を有し、また各方面から情報を収集できる計画の策定者が自ら行うものとされている。

貿易自由化の環境影響評価にあてはめた場合、評価は、交渉担当者自らが行うことが適切であり、十分な情報公開と、行政機関(国、地方公共団体)、専門家、環境及び開発NGO、

公衆、経済界などの様々な関係者の関与のもとで行われることが望ましい。特に、貿易自由化は外務、環境、経済、農林水産等の様々な分野に広がる幅広い問題であるため、アメリカ等に見られる省庁横断的な作業組織による評価も一案である（環境省が作業組織の一員として評価の主体となった場合、環境省が審査の主体を兼ねられるかという課題が残る）。

2) 公衆や専門家の関与

環境面の情報は、国、地方公共団体のほか、専門家や環境及び開発NGO、公衆、経済界などによって広範に保有されており、幅広い関係者の関与が必要とされている。

貿易自由化の環境影響評価においては、両国間の貿易の実態やそれに伴う環境影響について情報を保有している経済界や環境及び開発NGOの関与がとりわけ重要である。スコーピング段階、評価段階などのそれぞれのステージで十分な情報公開と公衆等からの意見聴取に努めるだけでなく、前述の省庁横断的な作業組織にこれらの関係者の参加を求めたり、環境影響評価の作業と並行して、これら関係者との意見交換の場を設けていくなどの仕組みが必要である。

なお、公衆や専門家の関与に関して諸外国の取組を整理すると以下の通りである。

表 4.5 公衆や専門家の関与に関する諸外国の考え方

アメリカ	<p>公衆参加の規定はガイドラインの主要な要素とされており、少なくとも以下の公衆参加が必要とされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 環境レビューを実施する旨の告知 ・ 環境レビュー開始及び環境レビューの対象範囲に関する意見募集 ・ 評価書草案の縦覧及び意見募集 ・ 最終評価書の縦覧 <p>また、このほか、議会、諮問委員会、利害関係者との協議を通じて意見を聴取することとなっている。</p>
カナダ	<p>環境影響評価の各段階において意見募集が行われる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 環境影響評価実施の公表（当該貿易交渉に関連する環境問題について） ・ 初期評価書 ・ ドラフト評価書 ・ 最終評価書
EU	（手法開発のため該当記載無し。）
OECD	（手法開発を目的としているため、公衆や専門家の関与を制度的に規定するものではないが、利害関係者との協議が論点の一つとして挙げられている。）
UNEP	（手法開発を目的としているため、公衆や専門家の関与を制度的に規定するものではないが、 国レベル：関連する全ての政府機関及び適当な準政府機関からの代表、 民間レベル：環境保護主義者、産業界の代表、労働組合、消費者団体、シンクタ

	ンク、学者等。更に意思決定プロセスから排除されることの多い若者及び先住民のような社会的マイノリティ、 国際レベル：関連機関、の3つのレベルにおいて幅広い参加を募ることとされている。)
--	---

3) 評価の審査

SEA研究会報告書によれば、SEAでは、当該評価が科学的かつ客観的なものであるかの妥当性を確保する観点から審査のプロセスを設け、審査を行う主体として環境の保全に責任を有する機関（部局）が関与できることが必要とされている。

審査の主体としては、環境の保全に責任を有する機関（環境省）や、専門家らによる審査会などが考えられる。審査の主体は、評価の主体とは独立した第三者が行う必要があることから、評価の主体との関係により以下に整理する。

表 4.6 評価の審査に関する考え方(評価の主体との関係)

外務省、経済産業省等 環境省以外の省庁が 評価の主体となる場合	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境の保全に責任を有する機関として、環境省が審査の主体として関与することが適当。 ● なお、貿易自由化の環境影響に関する知見や経験の不足を補うため、研究者や環境及び開発NGOなどの専門家らによる委員会等を設け、環境省が審査するための指導を仰ぐことも一案。
環境省を含む省庁横 断的な作業組織が評 価の主体となる場合	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境省が審査の主体となる場合、評価の主体である作業組織の一員としての立場と、審査の主体としての立場の、両方の立場をあわせ持つこととなり、科学的かつ客観的な検討を加える上でも、手続の透明性を高める上でも困難が生じると考えられる。このため、専門家らによる審査会などを設けて審査することが適当。

なお、評価の審査に関して諸外国の取組を整理すると以下の通りである。

表 4.7 評価の審査に関する諸外国の考え方

アメリカ	環境レビューは、USTRがTPSC（Trade Policy Staff Committee：通商政策スタッフ委員会、省庁横断的な委員会）を通じて行うこととされている。環境保護庁がここに含まれる可能性があるが、詳細は不明。
カナダ	分析を実施するEA委員会（Environmental Assessment Committees、各省庁の代表者で構成され、メンバーは個別貿易交渉毎に選定）に、環境省及び環境アセスメント庁が必ず含まれることとされている。なお、分析の実施主体として参画するケースのほか、審査主体の位置付けで参加するケースも考えられるが、いずれかについては言及無し。
EU	（手法開発のため該当記載無し。）

OECD	(手法開発のため該当記載無し。)
UNEP	(手法開発を目的としているため、環境影響評価の審査について制度的に規定するものではないが、各国における貿易、環境、開発担当の省庁のいずれかが実施主体となると同時に残り2つの省庁も協力することとされており、環境担当の省庁が実施主体に含まれる可能性を示している。なお、分析の実施主体として参画するケースのほか、審査主体の位置付けで参加するケースも考えられるが、いずれかについては言及無し。)

4. スクリーニング・スコーピング及び評価

1) スクリーニングの考え方(対象とする貿易自由化の考え方)

ここでは貿易自由化を以下のように類型化した。

表 4.8 貿易自由化の類型化

	多国間(世界規模)	二国間・多国間(地域規模)
分野横断的な交渉	・ WTO交渉等	・ 貿易自由化交渉(対シンガポール等)
特定分野の交渉	-	・ 特定分野の貿易自由化交渉(農業、林業、漁業、鉄鋼、半導体etc.)

環境に及ぼす影響の大きさという点を考慮すると、分野横断的な交渉は、多国間(世界規模)であれ、二国間・多国間(地域規模)であれ、環境影響評価の必要性が高いと考えられる。また、特定分野の交渉については、アメリカと同様、環境に及ぼす影響が大きいと考えられる天然資源分野の貿易自由化交渉について環境影響評価の必要性が高いと考えられる。

- 分野横断的な多国間(世界規模)貿易自由化交渉(WTO交渉等)
- 分野横断的な二国間・多国間(地域規模)の貿易自由化交渉
- 天然資源分野に関する二国間・多国間(地域規模)の貿易自由化交渉

このうち、天然資源分野に関する貿易自由化交渉については、林野庁で林産物貿易自由化に関する検討が行われているなど、セクター別の緻密なモデルに基づく評価がすでに行われている分野である。

我が国が未着手の分野は、分野横断的な多国間(世界規模)及び二国間・多国間(地域規模)の貿易自由化交渉の各分野であり、今後はこれらについて取り組んでいくことが求められる。ただし、分野横断的な多国間(世界規模)の貿易自由化交渉は関係国数も多く、その内容も複雑であるため、まずは、貿易自由化に伴う経済影響を特定しやすい二国間・多国間(地域規模)の貿易自由化交渉について経験をつんでいくことが重要と考えられる。なお、分野横断的な多国間(世界規模)の貿易自由化交渉については、我が国が独自に手

法を開発するのではなく、検討が進んでいるEUなどと連携して実施する方法も考えられる。

なお、環境影響評価の対象とする貿易自由化に関して諸外国の取組を整理すると以下の通りである。

表 4.9 環境影響評価の対象とする貿易自由化に関する諸外国の考え方

アメリカ	<p>国が交渉を行う以下の協定については環境レビューが必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 包括的な多国間貿易ラウンド ● 二国間・多国間の自由貿易協定 ● 天然資源分野における主要な新規貿易自由化協定 <p>強制措置及び紛争解決措置に関する協定はこの大統領令の対象外。</p> <p>及び に該当しない貿易協定については、環境レビューは一般的に必要とならない。通商代表部が TPSC(Trade Policy Staff Committee : 通商政策スタッフ委員会、省庁横断的な委員会) を通じて、以下の事項を考慮して環境レビューが必要かどうかを判断する。なお、交渉日程、関連データの入手可能性、分析ツール及び専門家の有無なども考慮される場合がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 貿易協定が環境に敏感な媒体及び資源に影響を及ぼす程度、貿易協定が製品またはサービスの貿易の流れに影響を及ぼしそのために環境に害または恩恵が生じる程度 ● 米国の環境に関する法規、政策、国際公約に影響を及ぼす程度 ● 合理的に予見可能な環境影響の規模と範囲 ● 貿易フローの変化の程度 <p>分野毎の貿易自由化協定はそのほとんどが環境レビューを必要としないと考えられている。</p>
カナダ	すべての新しい貿易協定を対象とする。
EU	(手法開発のため該当記載無し。ただし、WTO新ラウンドを手法開発の対象として想定。)
OECD	(手法開発のため該当記載無し。)
UNEP	(手法開発を目的としているため、対象範囲を制度的に規定するものではないが、輸出入に伴う補助金、あるいは関税のような特定の貿易政策手段の影響分析から、包括的な多国間環境協定あるいは地域的な貿易協定の分析まで、幅広い分野を手法開発の対象として想定。)

なお、評価を実施するかどうか個別に判断するスクリーニング手続では、その判断の結果を公表するだけでなく、その判断に至る前に、必要に応じ公衆の意見提出機会を設ける必要がある。上記の諸外国の取組では、スクリーニング段階における公衆の関与は特に規定されていないが、一般のSEAや事業アセスメントの手続では、アメリカなどの制度に

見られるように、スクリーニング段階での公衆の意見提出機会を設けているものもある。

2) スコーピングの考え方

SEAでは、スコーピングは単なる手法や項目の検討から「検討範囲の設定及び絞り込み」という性格等が強まるため、事業実施段階での環境影響評価以上に重要であるとされている。

貿易自由化は、抽象度が高い「政策」の一分野であり、環境との関係も、通常の開発プロジェクトのように、直接的である一定の限られた範囲内で発生するものではない。貿易自由化と環境との関係は必ずしも明確ではなく、貿易自由化の様々な側面が相互に影響を及ぼしつつ、国内、相手国、あるいはそれ以外の第三国における環境影響につながるため、影響を受ける可能性のある地域も広く、影響を受ける可能性のある環境項目も多岐にわたる。しかしながら、あらゆる環境影響の可能性を限られた交渉期間内で検討することは困難であるため、重要な環境影響についての重点的な評価が必要である。このことから、貿易自由化の環境影響評価においては、スコーピングが特に重要な段階であると言える。貿易自由化の環境影響評価におけるスコーピングに際して、論点と考えられる事項を以下に整理する。

● 環境影響評価の地理的対象範囲

貿易自由化により影響を受ける範囲は広く、国内及び相手国のほか、地球規模の環境問題や、越境移動に伴う環境問題などについては、その他の第三国にも影響を及ぼす可能性がある。諸外国の取組を見ると、アメリカやカナダは国内影響を中心と捉えており、WTO新ラウンドを想定した手法開発を行っているEUでは、EUへの影響のみならず世界の各カントリーグループに与える影響を評価している。

どのような貿易自由化を対象とするかによって、地理的対象範囲に関する考え方は異なると考えられるが、我が国が優先的に取組を開始すべき二国間・多国間の自由貿易協定の場合は、理想的には協定の参加国がそれぞれ環境影響評価を実施し、第三国への影響（地球規模及び越境的な環境影響）も考慮しながら、自国への影響を中心に評価することが適当と考えられる。ただし、自由貿易協定の相手国が途上国である場合など、環境影響評価を行うための人材や情報が不足している場合は、我が国の取組の中で、相手国への影響も含めて評価していくことも考えられる。

表 4.10 環境影響評価の地理的対象範囲に関する諸外国の考え方

アメリカ	一般的に環境レビューは米国への影響に焦点を当てて行われるが、必要に応じて、地球規模あるいは越境的な環境影響についても検討する。地球規模あるいは越境的な環境影響については、以下の事項を考慮して、評価の対象範囲に含めるか否かを検討する。
------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ● 合理的に予見可能な地球規模及び越境的な環境影響の範囲及び程度 ● 国際公約や国際協力のためのプログラムを含む米国の利害への影響 ● 交渉関係国や地域組織または国際組織により実施された検討を含め、国外の影響を取り上げるための関連データ及び分析ツールの有無 ● 外交上の考慮
カナダ	貿易協定に対する環境影響評価は、データの制約、主権の問題、限られた資源や実行可能性を考慮し、カナダにおいて起こり得る重要な環境影響に焦点をあてる。このため、貿易交渉の環境アセスメントを実施するための枠組は国内影響の評価を想定しているが、越境的、地域的、世界的な環境影響がカナダの環境に直接影響を及ぼす場合には対象として考慮する。
EU	(手法開発を目的としているため、環境影響評価の地理的対象範囲を制度的に規定するものではないが、カントリーグループをEU、発展途上国及び後発発展途上国、その他世界の3グループに分け、WTO新ラウンドによる各グループへの影響を評価している。)
OECD	(手法開発を目的としているため、環境影響評価の地理的対象範囲を制度的に規定するものではないが、国内影響に焦点をあてるのか、越境的、世界的影響も対象とするのかなど、地理的対象範囲が論点の一つとして挙げられている。)
UNEP	(手法開発のため該当記載無し。)

- 環境、社会、経済面の評価の対象範囲

2. 評価の統合についてを参照。

- スコーピングの段階における公衆等の関与

戦略的環境アセスメントにおいては、スコーピングは「検討範囲の設定」及び「問題の絞り込み」を行う重要な段階であり、このため、SEAのスコーピングが広範な環境情報に基づいて行われるよう、その手続において地方公共団体や住民・専門家等からの意見を幅広く聴くことが必要とされている。

しかし、貿易自由化協定は、環境に直接影響を及ぼす開発事業等を内容に含むものではないため、貿易自由化と環境影響との因果関係は一般に分かりにくいのが現状である。スコーピングに必要な環境情報は、相手国の環境情報に通じた研究者や、相手国と交流のある地方自治体、国際的に活躍する環境及び開発NGO、現地でビジネスを展開する企業など、専門的活動を行うグループが保有しているケースが多いものと考えられる。このため、スコーピング段階においては、広く公衆等に環境情報の提供を求めだけでなく、こうした情報を有するグループにコンタクトをとることが重要と考えられる。専門的活動を行うグループからの情報収集に重きを置き、一般の公衆等からの情報収集については、パブリックコメントなどの簡略化した仕組みを活用するという方法も一案である。

表 4.11 スコーピングの段階における公衆等の関与に関する諸外国の考え方

アメリカ	環境レビュー開始の公告においてあわせて環境レビューの対象範囲に関するパブリックコメントを実施。貿易環境政策諮問委員会など、利害関係のある諮問委員会の意見も収集。
カナダ	EA委員会(環境アセスメントを行うために設置される、各省庁の代表者で構成される組織)及びその他レベルの政府、先住民グループ、SAGITs(貿易関連事項に関して国際貿易相に助言する部門別国際貿易諮問グループ)、産業界グループ及び一般公衆の代表との協議と諮問を経て、環境問題の範囲を決めるイニシャルEAを作成。
EU	(手法開発のため該当記載無し。)
OECD	(手法開発のため該当記載無し。)
UNEP	(手法開発のため該当記載無し。)

3) 評価のベース(複数案の設定など)

SEAでは、複数案についての比較検討が必要不可欠であるとされている。

貿易自由化の環境影響評価について諸外国の取組を概観すれば、EUは貿易自由化のシナリオを複数設定して評価する手法を採用するとしているが、アメリカ、カナダでは条文の存在を付与の条件として捉え、その中で想定される環境影響を洗い出していく手法が取られている。

表 4.12 評価のベース(複数案の設定など)に関する諸外国の考え方

アメリカ	協定が存在しない場合などのベースラインと比較。
カナダ	ベースラインシナリオを設定し、それと比較。
EU	貿易自由化のシナリオを作成し、それぞれのシナリオにおける環境影響評価を実施。
OECD	現在の貿易ルール等が変わらないことを前提とするベースラインシナリオ(ベンチマーク)ほか、部分自由化シナリオと完全自由化シナリオなど、サービス貿易自由化のシナリオをいくつか作成し、それぞれのシナリオにおける環境影響を評価(サービス貿易の場合)。
UNEP	(手法開発のため該当記載無し。)

貿易自由化の要素のうち、関税の削減/撤廃については、いくつかの考えられるケースを想定して、それに伴う貿易フローの変化といった基礎となる情報を複数想定する可能性が考えられる。

一方で、非関税障壁の削減/撤廃については、それらが環境(環境規制)に及ぼす影響を個別具体的に検討することが必要であり、あらかじめ一般化することが難しいため、評

値に先立って複数案を設定して評価していくよりも、アメリカ、カナダのように条文の存在を付与の条件として捉え、環境影響の可能性（国内環境政策の実行可能性に及ぼす影響の有無）をチェックし、必要に応じて新たな複数案を提案していく方法もあると考えられる。

なお、アメリカ、カナダでは、貿易自由化がない場合などの状態を評価のベースラインとすることとされている。複数案の検討が困難な場合でも、少なくともこうした評価のベースラインは明らかにすることが必要である。

4) 評価の技術手法

アメリカ等で行われた FTA の環境影響評価では、既存のデータを活用した定性的評価が中心となっている。その内容は、主に 3 つの段階に分かれている。即ち、第 1 段階として、FTA における関税の削減 / 撤廃に伴う、財・サービスごとの貿易量の変化と、業種別の生産活動の変化を特定する。第 2 段階に、貿易量が増加する財・サービス、及び、生産活動が活発化するセクターについて、環境影響との関連性から、想定される環境リスクを明確化する。第 3 段階に、それらの環境リスクを軽減させるための必要な環境政策が存在しているかどうかを確認するという手順である。

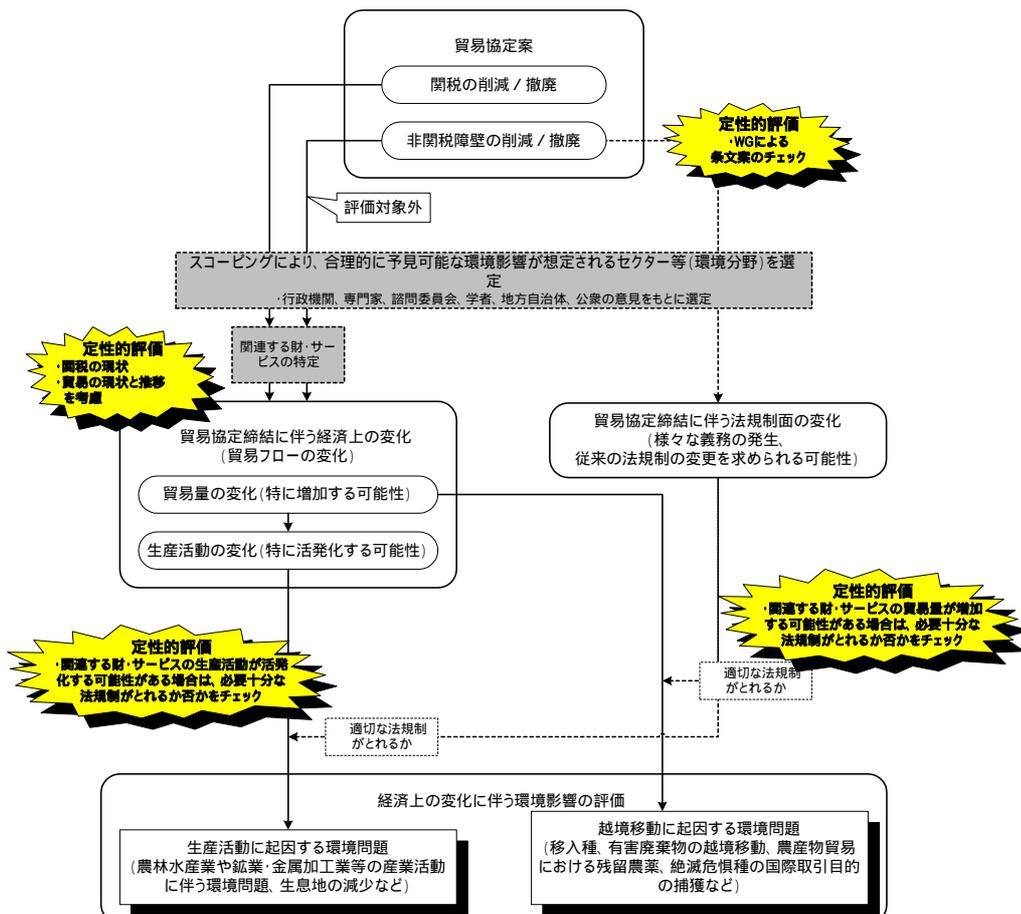


図 4.1 アメリカ - チリ FTA の環境レビューにおける評価の全体像

上記は、貿易自由化の環境影響評価の考え方、手順としては、標準的な内容と考えられるが、定性的評価を行うか、モデル等を用いた定量的評価を行うかなど、その具体的手法についてはいくつかのオプションが考えられる。以下に、各段階におけるオプションを整理する。

表 4.13 評価の手法の考え方

第 段階 (経済影響評価)	<ul style="list-style-type: none"> ● 定性的評価 ● 定量的評価(経済モデルの活用)
第 段階 (環境影響評価)	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 段階の結果を活用した定性的評価 財・サービスと各環境要素、セクター(業種)と各環境要素との関係について、既存のデータ等を活用したデータベース等を構築しておくことにより、財・サービスの貿易量や各セクター(業種)の活動量に及ぶ影響をもとに、それに伴う環境影響の定性的評価をシステムチェックを行うことが可能と考えられる。具体的には、財/サービスの種類ごと、あるいは、セクター(業種)ごとに、単位貿易量/活動量当たりの環境負荷等のデータをデータベースとして整備し、活用することなどが考えられる。 ● モデルを活用した定量的評価 アメリカでは、経済モデルによる結果をインプットとし、環境影響をアウトプットとする、第 段階のためのモデル開発が行われている。 今後、貿易自由化の環境影響評価のためのモデルを本格的に開発する際には、環境・資源や社会的な制約条件等を取り込んだもの¹としたり、取り扱い可能な環境項目を充実させるなど、いくつかの課題が残されている。
第 段階 (規制面への影響評価)	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境行政の担当者などによる確認・評価

第 段階、第 段階に共通の事項として、定量的評価を選択するか、定性的評価を選択するかという論点がある。現段階では、貿易自由化に伴う環境影響の大きさを正確に評価する手法は確立されておらず、また、貿易自由化と環境問題との因果関係は一般にははっきりしていない分野であることから、まずは貿易自由化に伴う環境影響の可能性の有無(環境リスク)を特定するだけでも十分にその意義があるものと考えられる。この観点から、必ずしも定量的評価が必要ということではなく、特に第 段階については、定性的評価のみでも期待される機能が十分に果たせる場合が多いと考えられる。

¹ 経済規模が生態系の環境容量とバランスがとれたものであるかどうかを測るものとして(経済の持続性を図るための指標) 人間経済の資源需要が与える環境負荷を包括的に測定するエコロジカル・フットプリント分析などの手法が挙げられる。

また、公衆等の参加を促す観点からは、精緻なモデルを活用して、かえって評価の中身を多くの公衆等に理解しがたいものとするより、定性的評価あるいは産業連関表などの比較的内容を理解しやすい定量的評価にとどめる方が望ましいという考え方もある。

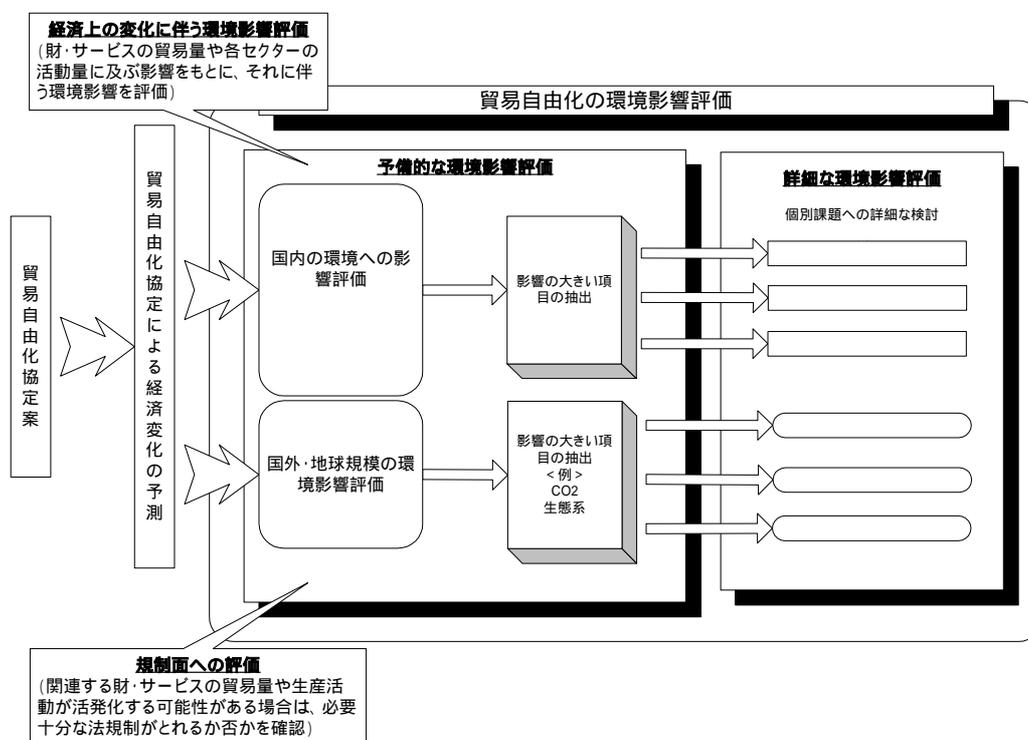


図 4.2 我が国における評価の考え方

5) 予測の不確実性

貿易自由化の環境影響評価には、前提として不確実性が存在する。ただし、仮に一定の不確実性を含むとしても、その限度内での環境面からの評価を行うことは、環境面での情報を一切踏まえないという危険よりはるかに望ましい。

一方、評価結果を適切に理解するためには、予測の不確実性があるという前提を共有していくことが重要である。このため、不確実性の程度や内容、あるいは、それらが不明な場合には不確実性を生じる要因となる事項（前提とした事項、原単位等の設定における問題点、用いた手法の問題点等）を評価文書に記載することが必要である。

その上で、予想していた範囲を越える事情が生じた場合には、その時点で取り得る選択肢の中から判断することが適切であり、あらかじめ予測の不確実性が大きいと判断される分野がある場合には、予防・緩和措置としてモニタリング等の必要性について検討されることが望ましい。

6) 予防・緩和措置の検討

複数案による比較評価²は、適切な意見を形成するために必要な視点を与えるための方法である。従って、複数案による比較評価を唯一の目的あるいは成果ととらえるのではなく、複数案による比較評価の結果を受けて検討される予防・緩和措置を、環境影響評価の検討を次のステップにつなげるための成果ととらえることが適当と考えられる。

また、環境影響の直接的な原因となる開発行為などとは異なり、貿易自由化は環境問題の直接的な原因とは一般に考えにくい。なぜなら、貿易自由化に伴う環境問題は、一般に、そこに適切な環境政策が存在しないために生じるものであり、貿易自由化そのものが環境問題の直接的な要因ではないからと考えられているからである。このため、貿易自由化の環境影響評価の結果を受けて貿易自由化協定自体の内容が大きく変わることは考えにくい。追加的な環境保全対策やモニタリング等のフォローアップ措置を別途導入したり、あるいは、締約国間の環境政策の調和を図るような規定を協定に盛り込むなどの環境政策上の取組が進められる可能性がある。

以上を踏まえると、貿易自由化の環境影響評価においては、まずは、貿易自由化と環境問題という一般にその因果関係が不明確なものについてその関係を明確化し、環境影響の可能性を理解した上で意思決定する、必要な環境保全対策を導入したり、モニタリングが必要な分野を特定してそれを実施する、あるいは、協定に締約国間の環境政策の調和を図るような規定を盛り込むなどの環境政策上の取組が、その成果として期待されるものと考えられる。については、貿易自由化の環境影響評価が、環境政策の充実や調和を促す手段にもなり得るものであると見ることができよう。

従って、貿易自由化の環境影響評価においては、複数案の比較評価の結果を単に順位付けするだけでなく、まずは、各案において想定される環境保全上のリスクの内容・程度を分かりやすく整理すること、それぞれの案が採用される可能性があることを前提に、各案ごとに環境保全上の留意点や必要な対策等（締約国間の環境政策の調和のための取組なども含む）の予防・緩和措置を整理することが必要であると考えられる。

5. 意思決定への反映

1) 意思決定への反映

貿易自由化の意思決定は、環境以外にも経済面、社会面など様々な側面を考慮して進められるものであり、貿易自由化の環境影響評価はこの意思決定の流れに対し、環境という観点から一つの判断材料を提供するものである。このため、環境影響評価の結果を貿易自由化にどのように反映するかは意思決定者（交渉担当者）の判断に委ねられるものであり、その反映を義務付けたり強制することは難しい。

しかし一方で、意思決定者（交渉担当者）には、環境影響評価の結果の反映状況に関する

² ここでは複数案による比較評価に、ベースラインとの比較も含まれるとして整理する。

る説明責任があると考えられ、FTA 等の締結に先立ち環境影響評価の結果の反映に関する説明を文書として取りまとめ、公表することにより、手続の透明性を確保することが適切と考えられる。

2) 事後評価・フォローアップ

貿易自由化の環境影響評価の成果としてのフォローアップは、貿易自由化協定に反映された事項、あるいは、協定以外の文書等により約束されたモニタリング等の措置について行うこととなるため、協定や約束を履行する立場にある意思決定者（交渉担当者）自身によるフォローアップが適切と考えられる。

なお、フォローアップの結果は、定期的に文書としてとりまとめ、公表することが望ましい。

第5章 今後の課題

1. 基礎情報の整備
2. 我が国への戦略的環境アセスメント導入に向けた進展
3. ガイドラインの策定

第5章 今後の課題

1. 基礎情報の整備

評価の技術手法について3つの段階に分けて整理したが、第 段階については、既存の経済モデルを活用することで当面对応できると考えられ、第 段階についても、専門家により評価が可能と考えられる。第 段階については、環境省（当時環境庁）で環境勘定が検討されてきているが、必要な環境情報がいまだ十分に体系的に整理されておらず、個々に存在している状況であるため、評価のベースとなるデータベースを整備したり、産業連関表などを用いた簡便なモデルを開発していくことが必要と考えられる。

2. 我が国への戦略的環境アセスメント導入に向けた進展

貿易自由化の環境影響評価は、我が国で導入に向けて検討が行われている戦略的環境アセスメントの一分野である。戦略的環境アセスメントの対象となる3つのP（政策、計画、プログラム）の中でも、取組が遅れている「政策」の段階に属する。これまで貿易自由化の環境影響評価を実施する際の論点について整理してきたが、これらの論点の中には、戦略的環境アセスメント全体に共通する事項や、あるいは「政策」の戦略的環境アセスメントに共通する事項も多い。貿易自由化の環境影響評価は世界的に取組が進んでいる一分野であるが、我が国全体として、SEAの導入に向けた議論の進捗が望まれるところである。

3. ガイドラインの策定

我が国では、貿易自由化の環境影響の経験だけでなく、FTAなどの貿易自由化の経験自体も限定されている。また、戦略的環境アセスメントについても、いくつかの地方公共団体が先進的に制度化を予定しているのみで、国としては導入していない状況である。

当面はまずできるところから取り組み、具体的事例を積み重ねることが重要と考えられる。まずは近年進められつつある二国間のFTA等、いくつかの貿易自由化の環境影響評価の試行等の経験を経て得られる知見を踏まえ、貿易自由化の環境影響評価を行うための手続的・技術的なガイドラインを策定し、それによって更に経験を積み重ね、貿易自由化の環境影響評価を制度化していくことが適当と考えられる。なお、その際には、幅広い領域の専門家を含む検討の態勢を整え、様々な情報を有する主体から積極的に意見を吸い上げていくことが重要である。