

環境アセスメント学の基礎

環境アセスメント学会 編

恒星社厚生閣

も現れている¹⁰⁾。第四次環境基本計画が閣議決定され、今後とも、世界の趨勢として戦略的環境アセスメントや持続可能性への環境アセスメントに向けて、人材の育成と技術の研究開発が更に推進されて行くことが期待されている。

§3. 環境アセスメントにおける NPO 活動の役割

環境アセスメントは旧来の要綱アセス時代には、「開発事業の免罪符」といわれることが多く、当該地域での住民運動やこれを支援する環境系の NGO・NPO 活動（以下、総称して NPO 活動とする）の中には、「事業の容認につながる」として、環境アセスメントへの関与を否定する傾向があった。しかし、現行の環境アセスメントでは住民参加が求められ、多くの住民運動がこれに関わることが望ましいものとされている。ここでは、環境アセスメントに NPO 活動が関与することの意義と現状、また最近注目された普天間飛行場代替施設を辺野古に移設する事業の環境アセスメント（以下、辺野古アセスという）を素材として、NPO 活動の課題について考える。

1. 公衆関与の意義

1・1 事業者の説明責任を促す

環境アセスメントは、科学的な予測・調査などを行うとともに、それに基づいた住民などとの幅広い情報交流を通じたチェックにより、事業者の説明責任を果たす努力を促し、環境配慮のあり方に客観性や信頼を与えるための取り組みである。

それゆえ、環境影響評価制度（法や条例など）は環境アセスメントという社会的営みの一部にすぎず、制度や指針などに示された手続きや手法を充たせばいいというものでもなければ、制度が定めた規模ではないから環境アセスメントをしなくてもよいというものでもない。本来、ある程度の環境影響が懸念される事業については、その種類や規模、地域の特性などに応じて、何らかの環境アセスメントが試みられるべきである。

日本の環境影響評価制度は、第三者機関によって行われるのではなく、事業者を主体として、その説明責任の努力を引き出すことが主眼となっている。そのため、制度の枠組みにこだわらずに、NPO 活動の力で事業者の説明責任を果たしてもらうことが重要である。

要綱アセス時代からの評価書約 400 冊を閲覧し、そこで出された意見と事業者の見解について集計・分析した結果、数千件に及ぶ意見件数があった事例もあったが、多くは「〇〇事業反対！」というハガキ署名運動のようなものにより組織的にされたものだった。現行の環境アセスメントでは、その事業が環境に与える影響についてどんなことが懸念されるかの情報提供を求めているので、単なる反対の意見は、それがたとえ何千件と積み上げられても、意味をなさない。市民は環境アセスメントの役割を十分に理解する必要がある¹¹⁾。

1・2 住民・市民の役割

1) 住民の役割

環境アセスメントは、住民などの関与を期待した制度となっている。それにより、定められた調査方法では把握できない環境影響の懸念を知り、事業者に対して対策を促す仕組みとなっている。

環境汚染や環境変化が及ぼす影響は広範囲にわたることが多く、また、地球規模での環境保全の観点も配慮される必要がある。そのため、日本の環境影響評価制度では、公衆の関与に国境や地域の制約を設けていない。

とはいえ、開発行為には現場があり、その事業における地域の環境保全に対する責任は事業者が第一義的に負うべきであるが、その地域の住民は、地域の環境の恵みを受けるとともに、それを守り育てる責務を有していることから、地域の住民が環境アセスメントにおいて果たす役割も大きいというべきである。

しかし、地域における開発行為は、様々な利害がからむ。とりわけ大規模事業になると、国家や大企業を含めた力関係が生じ、住民は利害に引き込まれ、地域社会に混乱がもたらされることが少なくない。

2) 市民活動の役割

地域によっては、環境アセスメントに習熟している住民が少なく、行政が開発主体を兼ねていて住民の関与に積極的ではない場合もある。そこで、NGO や NPO といわれる市民活動の役割が重要となる。

その際、市民活動がとるべき態度は、住民に対するファシリテーターとしての役割である。ファシリテーターには「容易にする人」という意味が含まれている。利害関係の中にあって、関係者の「対話を容易に」することで「理解を容易に」し、そのことを通じて住民の「行動を容易に」する役割を担う存在であると考えることができる。その目的は住民参加を推進することであり、阻む存在であってはならない。

市民活動の関与が強ければ、事業者による説明責任に対する努力に影響を与え、その反映として調査予測などの技術や手法の進展につながる。技術偏重におちいりがちな環境アセスメントを、適切なものとしていくことになるのである¹²⁾。

2. 辺野古アセスと NPO 活動

2・1 辺野古アセスと公衆関与

辺野古アセスは、沖縄の普天間基地の代替案として辺野古において海岸を埋め立て、基地を造るというものであり公衆関与の視点からも多くの課題を有している。

1) 環境アセスメント図書の公開

環境アセスメントでは、図書の縦覧方法により、事業者の説明責任に対する姿勢を計り知ることができる。辺野古アセスでは、最初の縦覧となった第一次方法書について、以下の項目が指摘された¹³⁾。

- ① 縦覧場所は、那覇防衛施設局の他、県内7カ所に限定された。
- ② 「縦覧は書き写しが原則で、貸し出しを希望なら情報公開請求をしてほしい」と謄写に応じなかった。
- ③ インターネット上での公開や電子文書による配布などはなかった¹⁴⁾。
- ④ 方法書は膨大な紙幅(444頁)であり、意見書提出期間1カ月半の中で、市民に十分情報を開示して意見を募ることは難しかった。
- ⑤ ジュゴン保護が国際的な関心になっていたが、満足を得られる対応とはいえなかった。

2) 事業者（防衛省）の見解

住民などから提出された意見の件数は、最初の方法書に対して1,175通（うち県内は669通）、評価書に記載されている2回目の方法書に対しては487通、準備書に対しては5,317通と、他のアセスメント事例に比べて異例の多さだった。

辺野古アセスの評価書に記載されている意見の多くが事業と地域の特性に即した具体性をもった内容となっていた。そのような意見に対して、事業者の側は「意味のある応答」をなしていたのか、課題事例を抽出したものを、表7-3に示した。

これらの見解を素直に読むと、意見がかみあっていない感がある。そのパターンを探るために以下の5つに分類できた（No.は表の意見番号に、表の意見分類欄のイ～ホは下記の符号）。

イ）当該意見が環境アセスメントの枠組みをはみ出していることを理由に説明を回避している。

表7-3 辺野古アセスにおける準備書への意見と見解の例（4.1.1対象事業の目的及び内容等に関する意見）

No	主な意見の概要	事業者の見解	意見分類
4	埋立に必要な2,100万 ³ の土砂のうち、1,700万 ³ の調達については「現段階において確定していない」としているが、沖縄県内の海砂採取量の12年分以上に及ぶ膨大な量をどこから調達するのか、県内から分散して採取すると仮定しても、沿岸海洋環境への影響は必至であり、土砂の採取をアセスの対象とすべきである。	埋立土砂の調達については、沖縄県内の砂材等の購入のほか、県外からの調達等も含め、検討を行いました。土砂等の供給業者が行う採取等に係る環境の影響は、当該業者が、各種関連法令に基づき必要に応じ適切に措置すべきものと認識しています。	ロ
6	今の普天間でも、全方位でヘリが飛び騒音規制措置が有名無実化しているのに、辺野古で飛行経路が守られるという前提自体が不合理である。	代替施設を利用する米軍機が基本的に集落地域上空の飛行を回避するとの方針については、これまでの米側との一連の協議を通じ、米側からも理解を得ていると認識しています。	ニ
16	洗機場は屋外か屋内（屋根つき）かの記述がない。仮に屋外であれば、雨水と洗機排水の分離をどのように行うのか。また、大雨や台風時には処理水量が処理能力を超えて、汚水があふれ出したり、処理施設が故障したりするという事態が起こるのでは。	今後の実施設計において、雨水との分離も考慮して適切に設計することとしています。	ハ
21	どのように飛行場、建造物、設備機材が運用され、どのような機種の飛行機が1日に何回飛行するのか。また、武器弾薬を含めどのような薬剤や油類がどのように使用され、保管されるのか等々、すべての計画を不確定な部分も含めて明示してほしい。	環境影響評価を実施する上で、必要な条件について可能な限り資料収集した上で、環境影響評価法令等に基づき予測・評価を行い、その結果等を準備書に記載しました。	ホ
25	辺野古海域では、これまで海兵隊の水陸両用車等を使っての上陸訓練が頻繁に行われてきたが、代替施設供用後の上陸訓練はどうなるのか。現在の訓練の実態とともに訓練水域の面積、形状、使用条件の変更等について明らかにすべきである。	平成18年5月1日の日米安全保障協議委員会共同発表において（中略）、キャンプ・シュワブの施設及び隣接する水域の再編成などの必要な調整が行われる旨記されており、今後、具体的な計画を策定していく中で、米側と調整していくこととしています。	ニ
76	舗装工事に係る工事計画に関して、以下の資料を明示してほしい。（滑走路の構造・断面図、誘導路計画の根拠・構造・断面図、エプロンの面積・算定根拠・構造・断面図、ヘリパッドの面積・算定根拠・構造・断面図・施工計画）	意見の各項目については、環境影響評価において必要な事項ではないため記載していません。	イ

※意見数5,317通より任意抽出。No.は評価書での記載番号。記載内容が長文にわたるものは筆者により一部を省略して転載した。件数が膨大であるため全体像がつかみやすい「対象事業の目的及び内容等に関する意見」の項目のみから抽出。意見分類は本文中の分類を示す。

(No.76)

- ロ) 他の制度や対策によって対応するものだからと言って、環境アセスメントで説明を回避している。(No.4)
- ハ) 指摘された対策はやるから大丈夫と、具体的な内容を示さずに「オウム返し」で回答している。(No.16)
- ニ) 米軍において対応してくれるから大丈夫と、具体的な対策を示さず(示すことができず)、希望的観測を述べている。(No.6)
- ホ) 「△△において記載してあります」と言いつつ、その当該部分には質問や意見に応える内容がない。(No.21)

このうち、ニ)については、造るのは日本で、使うのが米軍という関係があり、使うに当たっての情報十分に指示されないこと、また、環境影響を及ぼす事業の内容が米軍の意思決定にゆだねられていることから、具体的な応答ができないという根本的な矛盾があったのである。

2・2 NPO 活動の関わり

辺野古の環境アセスメントについては、意見件数の多さ、その内容が具体的であることからして、住民などにおける関心の高さがうかがえる。しかし、ただ関心が高いだけでは、環境アセスメント手続きに対して意見を提出するという行為には結びつかない。このケースではNPO活動による働きかけ(対話や学習)が意見提出に誘導したと考えられる。

1) 電子縦覧

実際、NPO活動の側は、事業者が電子縦覧を行わないことに対して、第一次方法書の全文をコピーしてインターネット上で公開した。そのサイトへのアクセスは意見提出締切りまでに1万件を超えた。そして、県内の4団体がそれぞれに集約した意見書603通(団体意見と個人意見の合計)を、共同して事業者に提出したと記録されている。その数は全体(1,175通)の過半数であり、県内分(669通)の90.1%を占めている¹⁵⁾。

2) 『市民からの方法書』

事業者からの方法書提出に先行して刊行された『市民からの「方法書』(2003年12月)がある。これは、連続講座「市民からの環境アセス in 名護」(全5回)を機に発足した「市民アセスなご」による刊行物であり、普及版も広く活用されたことは特筆すべきである¹⁶⁾。

その内容は、事業計画が不明確であることに起因する様々な疑問を列挙し、その環境影響を正確に見積もるために事業計画において明らかにすべきことや米国が直接関与すべきこと、さらになぜ辺野古が適地なのかを示すべきことなど、予定されている環境アセスメント手続きの矛盾と論点を的確に指摘している。そして、事業者による方法書に対する意見の提出方法も紹介し、意見提出の準備を呼びかけたものである。

2・3 NPO 活動が果たした役割

辺野古アセスの事業者の公衆関与に対する姿勢が消極的だったのに対して、電子縦覧の件に見られるように、公衆関与の機会の拡大を図ったのはNPO活動の側であった。

とりわけ、アセス法制定の直後であり、当時、方法書段階での取り組み方が今後の環境アセスメントに極めて重要といわれていた。その中での「市民からの方法書」の取り組みは出色の試みであった。

環境アセスメントにおけるスコーピングの意義をNPO活動の側が的確に把握して課題提起していることに対して、事業者は真摯に対応しておくことが望ましかったのではないかと考えられる。しかし、事業者からの応答はなく、制度が定める公衆関与の手続きにとって場外のことと考えたのではないか。では、「市民からの方法書」は犬の遠吠えだったのかといえばそうではない。これを作成する過程での市民の中での対話と学習が、事業計画とそれに対応した環境アセスメントのあり方についての認識を深め、対外的にも広げ、その成果として膨大な件数の意見とその具体的な内容として結実したとみるべきであろう。「市民からの方法書」は、意見形成の上での絞り込みの役割を果たしていたといえよう。

また、このような活動は、辺野古の環境アセスメントにも少なからぬ影響を与えたと思われる。県審査会が明確に「環境保全は不可能」との判断を示したが、NPO活動の側の学習と働きかけ、積極的な意見提出などが、各審査委員を下支えたのではないかとと思われる。

環境アセスメントにおいては、公開されたプロセスの中で、データに基づいた意見のやり取りがなされることが期待されている。この面から、県庁への評価書の搬入を事実阻止しようとする市民側の行動などは、逸脱した行動ともいえる。一方、事業者の側にも、真摯に応答する姿勢が欠ける面もあったといわれてもしかたがない。

2・4 まとめ

辺野古アセスを例に市民やNPO活動の役割を述べてきたが、これらによる積極的な関与は、事業の抱える課題を鮮明にし、環境アセスメントが目的とする環境保全のために必要な対策（行動）を社会に促す一助となることが期待される。また、戦略的環境アセスメントなど、今後のわが国の環境アセスメントにおける重要な課題においても、市民やNPO活動の果たす役割は、大変大きいものがあることを認識する必要がある。

§4. 企業活動における環境アセスメント

持続可能な発展（Sustainable Development）は、「我ら共有の未来」（1987年）で提唱されて以来、世界中に広まって行った。その考え方は、現在の世代が開発によって環境や資源を利用する場合には、将来世代のことも考えて環境や資源を長持ちさせるような形で利用しなければならないという概念を示したものである。この持続可能な発展の理念は地球サミットでも引き継がれ、「環境と開発に関するリオ宣言」の中に盛り込まれている。また、環境基本法においても「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築」として、基本理念となっている。持続可能な発展に向けた社会システムの変革とは、環境コストを内部化した適正な経済成長が行われることである。すなわち、環境改善への投資が新しいマーケットを生む可能性が大きいことになり、必要性和予測を背景に環境ビジネスという市場が現実に生まれ、社会が持続可能な発展を志向する中で、環境アセスメントの考え方がますます重要なものになると考える。（図7-1）。一方、企業の行動は投資家や消費者にも影響を与えたり、社会経済や地域環境に深刻な被害を与える場合もあることから、企業の行動は常に高い倫理性をもって行われる必要がある。そのため、先進企業では、企業倫理行動規範などを定め、法令遵守、事業活動