

事業の早期・計画段階における環境アセスメント実施に関する現状と課題

—米国環境アセスメント実施過程における住民意見の特性からの示唆—

2006年3月 環境学専攻 国際環境協力コース 47-46858 堀川 顕一

指導教官：國島正彦教授

キーワード：環境アセスメント、住民参加、早期・計画段階、合意形成、代替案

概要：日本の環境アセスメント（以下アセス）において提出された、事業に対する住民の意見内容を分析した結果、事業に対する反対意見の論拠として、「欧米の同種の制度と比較した日本のアセスの制度的な不備」を掲げる住民が数多くみられた。そこで、「望ましいアセス制度を持つ国」の一つと言われている米国における、アセス実施過程での住民意見の内容を分析し、同国アセス制度の合意形成等の観点での利点を考察した。また、その利点の要因と考えられる米国アセスの制度的な要素について検討し、その日本のアセスへの適用の可否を考察した。

1. 研究の背景と目的

日本のアセスの実施過程で、事業に対して出された住民意見の内容を統計的に分析した結果、「住民側」：日本のアセス制度にそもそも問題があると述べ、欧米の同名の制度と比較して非常に事業者（環境を改変する主体）に有利な制度になっている状況を批判する。

「事業者側」：現在の環境影響評価法に定められた基準を満たしたもので、問題ないと主張する。

という対立構造が顕著であることが分かった。双方の主張には議論の土台の相違が存在し、平行線を辿る。これがアセスに関連する紛争の一因であると考えられる。

住民側は、日本のアセス制度について、「実施時期が事業の実施直前であることから中止を含めた検討が不可能であること、また代替案の検討も難しいこと」を特に問題として挙げている。

そこで、上記について制度的に整備されている米国のアセスにおいて、事業に対する住民意見の内容を分析し、同国アセス制度の利点を検討した。

2. 分析手法

2.1 収集した事例

米国環境省（EPA）の Region10（北西部：アラスカ、アイダホ、オレゴン等）管轄部署より、米国北西部で 2003 年から 2004 年の二年間に行われた公共事業 13 件に関するアセスの資料を収集した。全事業についてのアセスの DEIS およびそのそれぞれに対する NGO や住民から提出された

意見書 1529 通である。（表-1 参照）

表-1 収集した事業種別と、意見者数の概要

No.	事業名	種別	コメントレター(人分)	抽出人数
1	Bering Sea Aleutian Islands King and Tanner Crab Fisheries	水産資源マネジメント	16	3
2	Gravina Access Project	橋梁	28	5
3	Greens Creek Tailings	鉱業	31	6
4	Management and Recovery of the Cook Inlet beluga Whales	水産資源マネジメント	8	1
5	Northwest National Petroleum Reserve-Alaska (NPR-A) Integrated Activity Plan	油田開発	75	15
6	Proposed Oil and Gas Lease Sale 195	油田開発	36	7
7	Transformation of U.S. Army Alaska	総合軍事施設	31	6
8	BP cherry point cogeneration project	発電所	42	8
9	Lakeview Proposed Resource Management Plan	自然観光地保護	299	59
10	MINUTEMAN III MODIFICATION	レーダーサイト	714	142
11	Rogue National Wild and Scenic River/Hellgate Recreation Area	自然観光地保護	7	1
12	Seattle Monorail	モノレール	233	46
13	West Coast groundfish Fisheries management plan	水産資源マネジメント	9	1
計			1529	300

2.2 事例の概要

本研究は、DEIS に対する NGO や住民から提出された事業に対する意見（手書きの書簡、E-mail 等の手段で書かれたもの）を収集した。

表-2 住民意見の分類例（環境影響の要素）

内容	具体例
大気	煙突からの煙がもたらす被害が心配
水	排水の濾過などはしっかり行われるのか
音・振動	深夜の操業でうるさく、眠れない
土壌・地盤	染み出た化学物質が地下を汚染する
生態系	地元の貴重な生物に悪影響を及ぼす
景観	高い鉄塔が建ち、非常に目障り
産業	地元の漁業への風評被害が甚大
操業上のシステム全般	24時間営業は止めて欲しい

表-3 住民意見の分類例（アセスの手続きの要素）

内容	具体例
アセスの実施時期	事業の実施直前でアセスをしないのはおかしい
対象事業	事業を細かく分割することでアセスを逃れている
評価項目	放射能を項目から外しているのは何故か
代替案検討	複数の案から影響の最も小さいものにするべきだ
住民参加	もっと広報を徹底しないと誰も参加できない
審査主体	事業主体のみがするアセスでは客観性を確保できない
許認可への反映	我々が反対したところで事業は実施される
フォローアップ	完成後、操業中の監視にも十分配慮して欲しい
予測	予測のモデルが時代遅れである
評価	環境基準を上回っているのに、割合は小さいからよしとするのは妥当でない
調査	年にたった数回の調査で足りる訳がない。

意見書 1529 通から、300 通を系統抽出で抽出

した。各事業から抽出した人数を表-1右端に示す。

2.3 分析手法

抽出した意見を表-2、表-3の例のように環境影響の要素及びアセスメントの手続き的要素の2つの観点から分類するとともに、事業への賛否を判別した。これら3つの観点を縦横高さにした3次元のマトリクスに、意見を文字数で割り振る形で分類を行った。概念図を図-1に示す。

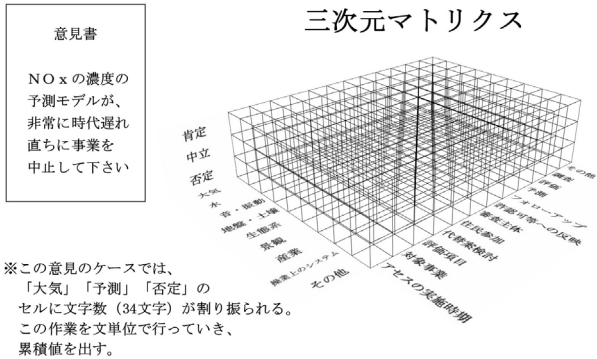


図-1 意見の分類の概念図

3. 住民意見の分析結果

3.1 事業に対する賛否

否定的、または事業には一定の理解を示しつつも現状の計画のままでは実行すべきではなく、提案を含んだ中立的な意見(条件付き賛成)でどの事業でも大半を占めた。事業への賛成意見は事業全体の文字数割合で2割弱程度であった。

3.2 内容の傾向の日米比較

米国の住民意見と、日本のアセス過程(公聴会)で出された住民意見の比較を行った。(表-4参照)

米国の住民意見には、日本の住民意見に見られたような「アセス制度そのものへの不満」は見られなかった。しかし、事業内容について科学的な知見を基にして意見を出す住民の人数割合は、明らかに米国より日本の方が高く、米国ではその種類の意見はほぼ NGO のみが提出するという状況が見られた。

表-4 調査した日米のケースの概要

	日本の公聴会について調査したケース	米国のコメントレターについて調査したケース
事業種	発電所、処分場、鉄道、地区開発等公私33事業	水産資源保護、油田、橋梁、軍事施設など13の公共事業
意見者の人数	224人(全員の意見を分析)	1529人(300人分を抽出して分析)
意見者の属性	主婦、退職後の方。事業者はほとんど参加しない	当該地域の住民、NGO(NGOについては本研究では除いた)
意見表明の形式	演説(10~20分程度で時間の制約あり)	e-mail、手書きの書面(文字数制限等は無し)

米国のアセス制度において行われる代替案検討は、事業案についての事業者と住民の妥協点の模索に一定の効果を上げることが分かった。

4. 日本のアセス制度での代替案検討の可否

代替案検討には、「事業の早期・計画段階での情報公開や住民参加」が必須だが、自治体や建設コンサルタントは以下のような問題を抱える。

A) 計画段階での情報開示で無駄な混乱を招く恐れ等があり、開示自体が難しい。

B) 開示できたとしても、早期・計画段階では、事業に関する情報が漠然とするため、住民に関心を持たせることが難しい。

C) 意見が出されないまま事業が進められ、詳細な仕様が決まった段階で反対意見が出てくる。

これらの問題のために、仮に早期・計画段階でのアセスを行っても、合意形成等の観点での利点は少ないと認識されており、これが日本で欧米型のアセスが実施できない一つの理由と思われる。

5. 結論

本論文では、日本で欧米型のアセスを実施する利点、および解決すべき問題点を検討した。本研究の範囲で、以下の事が言えると考えられる。

1) 代替案検討は、選択により実際に実施できる段階で複数案を示す場合、事業者と住民が妥協点を探ることに一定の効果があることが分かった。

2) 代替案検討には、早期・計画段階での情報公開や住民参加が前提である。しかし、この段階での情報公開自体が困難である事が多いこと、公開できても漠然とした内容のために住民の関心を得られず、効果を発揮できないことが問題である。

3) 2)の問題は根本的な解決は困難である。しかし、日本のアセス制度の法的位置付けを明確にし、**A)**「事業者が適正にアセス手続きを行ったことが証明できる場合に、住民による実施直前の場当たりの反対運動を禁止する。」、**B)**「逆に、事業者のアセス手続きの違反に対して訴訟ができるものとする」、ことにより、アセスに関わる各主体に、早期・計画段階での住民参加や情報収集にインセンティブを与える方策等があると思われる。