

より良いアセスを積み上げよう

「いいアセスは地域も社会も良くする」

2023年8月 ver.1.0

発行 環境アセスメント学会

<http://www.jsia.net>

環境アセスメント学会

はじめに

- ・より良いアセスとは、「事業者、実務者(コンサルタント)、行政、専門家、住民(関係者)の間でコミュニケーションがとれていて相互の信頼感があり、最新の知見や技術に基づいて作成され、柔軟なコストやスケジュールで進行しているため、完成したアセス図書について関係者の間で事業内容と環境保全措置について納得感が得られている。さらに、事後調査でフォローできていて、その結果を含めて互いに納得している。」ようなアセスです。
- ・本冊子では、これまでのアセスで見られたより良いアセスの事例を参考にして、今後、より良いアセスを積み上げるために望まれる取り組みを示します。

(※本冊子の執筆にあたり、環境アセスメント学会公益会員の4自治体、日本環境アセスメント協会の会員との意見交換を行い、これらを踏まえて学会で取りまとめを行いました。)

この冊子の目的:

1. 産学官民が集まった環境アセスメント学会として、本来あるべき環境アセスメントの理解・普及・発展を図る。
2. 環境アセスメントに携わる事業者、実務者、行政担当者、環境審査会メンバーなどの専門家、市民・NGOに基本的な情報を示す。
3. 環境を学ぶ学生の学習資料としての役割も果たす。
4. 冊子に対する意見も期待する。それを踏まえて、内容の充実を図る。

目次

はじめに

1. より良いアセスが生み出すもの
2. より良いアセスに必要なこと
3. より良いアセスにつながる具体的な取組事例
4. より良いアセスを積み上げるために
5. 主体それぞれに望まれる取り組み
6. 先入観を乗り越え一歩前に出るために

1. より良いアセスが生み出すもの

1) 主体別のメリット

■事業者

住民や行政の納得感と信頼感を得ることで、事業が地域に受け入れられた形で進み、供用後の地域との良好な関係づくりにつながります。

■実務者

図書の作成やコミュニケーションの円滑化、プロセスの進行管理をこなすことで、事業者、行政、専門家、住民から高評価と信頼感が得られます。

■行政

事業者と住民が互いに納得し、信頼してアセスが進行することから、社会的対立構造が起こることなく地域づくりを進めることができます。

■専門家

提供する最新の科学的知見や技術が地域や社会に活かされます。

■住民

アセスのプロセスにおいて情報交流(情報の提供や説明の聴取など)に参画することで、自らの考える地域や社会の環境像(将来像)の実現を実感することができ、地域や社会に積極的な関わりを持てます。

2) 地域や社会への効果

■持続可能な社会への貢献

より良いアセスは、環境への影響を回避・低減・緩和することにつながるだけでなく、そのプロセスを通じ、事業者、実務者、行政、専門家、住民間の情報交流が進み、地域の望ましい環境像を考え、関係者間で真摯なやり取りをすることにより、協働した地域づくりにつながるとともに、持続可能な社会づくりの取り組みに貢献できます。

■人材育成

アセスは「学びの機会」となります。地域を担う人材を育てることにつながります。

■情報蓄積

アセスのプロセスで大量に集積される地域の環境に関する情報は、地域の様々な活動や環境管理のベースとなり、皆の財産になります。

2. より良いアセスに必要なこと ー各自にひきつけて考えてみましょうー

① 機能の再確認

アセスは、環境配慮を組み込むことでより良い事業を形成するためのプロセスです。単なる許認可の手続きや、事業の是非を決める場と考えるのではなく、全ての関係者がこのアセスの機能を再確認して、それに応じて各自の役割を果たすことが重要です。このため制度や技術に関する理解や情報共有の促進も有効です。

② アセスに取り掛かるための準備

アセスをより良いものとするためには、制度の手続に入る前の段階からの準備が大切です。事前に地域の制度のポイントを理解したり、地域特有の環境の課題を把握し、それらを予めアセスの内容に反映することができます。また、地域の懸念事項を早期に把握し対応することで、アセスの信頼を損ねることを回避することができます。このために、事業者は行政を含む関係者に早めに相談をすることも有効です。

③ 様々なコミュニケーションの活用

より良いアセスの最大のポイントは情報交流です。そのためには様々なコミュニケーションの活用が重要です。コミュニケーションには、書面や電磁的方法によるものと説明会や公聴会などの対面によるものがありますが、その実施にあたっては、方法や頻度、内容において工夫を図り、互いに相手の考えの理解に努めることが大切です。

④ メリハリのある項目や手法の選定

アセスにおける調査や影響の予測では、環境影響の程度に応じて項目や手法の選定の重点化と簡略化をすること(メリハリ)が大切です。最新の科学的知見や技術手法を確認し、必要な精度や利用可能な技術手法を適切に選択することが重要です。また、環境影響の予測には不確実性が含まれることから、モニタリングと追加的な対策の実施について定めておくことも重要です。

⑤ 柔軟なコストとスケジュール調整による事業案の具体化

配慮書から評価書までのそれぞれの段階で、相手の理解につながるコミュニケーションが大切です。早い段階では、幅のある事業案によって様々な環境配慮の方策を比較検討できることが重要ですし、その後では具体的な事業案に基づいて、環境影響の程度を的確に評価することが大切です。つまり、地域の環境に応じてコストとスケジュールを柔軟に調整し、事業案の具体化を図っていくことが重要です。

⑥ アセスの全体を俯瞰する視点

アセスの実施には、多様な主体が関わり、段階を踏んだ様々な手続きが進行します。長期にわたり複雑で膨大な検討と調整が必要になります。この全体を俯瞰しながら理解し、アセスを進めることが重要です。特に事業者や行政には、各々の担当を束ね、全体を俯瞰しながらその進行を管理する司令塔の存在が大切です。

3. より良いアセスにつながる具体的な取組事例

- 事業者内のリーダーが全体を見渡し関係者の意見を汲み取る度量を示すことで事業が円滑に進んだ例
 - ・事業者の中の度量のあるリーダーが、アセス担当と工事担当、施設稼働後の運転担当の間をうまく調整し全体をまとめることで、アセスの実施から施設稼働までスムーズに進行した。
- アセスの仕組みを理解した事業者の体制構築によりスムーズなアセスの進行につながった例
 - ・事業者内部で、事業全体の計画、設計、許認可等含めて環境アセスを進めていく縦割りを排除した体制を構築したことで、事業者内及び実務者との間の良質なコミュニケーションが確保でき、アセス図書作成、行政・審査会対応、住民対応をスムーズに進めることができた。
 - ・事業者としてアセスにかかるスケジュールやコストを熟知し、事業者・実務者が共通の理解のもとでアセスにあたることでスムーズに進行することができた。
- 技術手法の柔軟性を高めることで住民の懸念に応えた例
 - ・調査手法に対する不信感が生じたため、新技術である環境DNAを用いて補完的に調査を行うことで結果の信頼性を高めることができた。
 - ・大気質の予測について、従来の二次元モデルではなく、三次元モデルを用いることで、関係者の懸念に応えることができた。
- 事業目的を達成する上で必要な骨格は保持しつつ幅を持った事業案を示すことで、柔軟に保全措置を検討できた例
 - ・道路の起終点、幅員、交通量といった基本的な規格は保持しつつ、線形や構造について幅を持った複数案を進めることで、環境保全措置に柔軟に対応し住民の納得を得た。

- 審査会意見に積極的に応えることで手続きが促進された例
 - ・アセス審査会からの意見に対しても、コスト増も含めできる限りの対応を検討し事業計画に反映することで、審査手続きが減るなど、手続きがうまく進むことになった。
- 手続開始前に行政とコミュニケーションをはかり地域の実情を理解した例
 - ・事業者や実務者が手続きを始める前に事前に行政とコミュニケーションを図り、文献だけでは把握が困難な地域の実情を理解しそれを取り込んでアセスを進めることでスムーズに進行することができた。
- 市民団体が学習会などの活動を通じて意見形成を図り、首長意見に反映した例
 - ・大阪・関西万博では、市民団体がワークショップや生き物調査を重ね、望ましい環境配慮を示した配慮書・方法書、準備書を独自に作成し、前もって事業者と市役所に提出した。これらはアセス手続きの中でも提出され、審査会がこれを取り上げ、首長意見にも一部反映した。
- 事業者、実務者、住民のそれぞれの間で適切なコミュニケーションがとられていることで相互の信頼関係を築いた例
 - ・事業者と実務者との定例会、その後の住民との意見交換会等を通して、3者間で適切なコミュニケーションがとれていることで、話し合いを進める中で信頼関係が生まれて、説明を聞いてもらえる様になった。
 - ・緑地がほぼない都市部において、地域では緑地を求めている中で、事業者と実務者が地域の期待を上回るような緑地の計画を提案し、住民との信頼関係を築いた。

4. より良いアセスを積み上げるために

① アセス対象事業に関わることになったら

事業に関わる人々は、自らが環境配慮にどのような役割を担えるか考え、アセスを通じてその役割を果たしていくことが大切です。事業実施ができれば良い、実施を阻止できれば良いということではなく、環境配慮が組み込まれたより良い事業となるよう積極的に関わる必要があります。

② アセス着手が決まったら

アセス開始前に、その地域の環境的・社会的・経済的な成り立ちや現状を理解し、その地域が抱える課題も把握しておくことにより、アセスで注目すべき地域特有の環境の課題や地域の懸念事項を早期に把握することができます。

また、事業者によるこれまでの各地での取り組み内容を把握できるようにすることで、事業に取り組む姿勢や信頼性を醸成することにつながります。

③ コミュニケーションのタイミングと深さ

早期の段階から相手を尊重したコミュニケーションを図り、互いの考えを知ることにより、信頼関係を構築することが重要です。この信頼関係をベースに、互いに必要な情報をより深く交流させることができれば、スムーズにアセスを進めることにつながります。機微に触れる情報を扱う場合には、非公開でのコミュニケーションが有効なケースもあります。

④ 意欲的にアセスに臨む

積極的なコミュニケーションを通じて把握した様々な事情も踏まえて、公告縦覧・審査のスケジュールを睨みつつ、環境配慮がうまく事業計画に組み込まれるようにアセス内容を深めていく必要があります。前例主義に囚われず、新たな技術手法にも挑戦することが望まれます。

また、現行制度では、環境へのマイナス面の影響を予測・評価することが中心となっていますが、これに限らず、事業による環境へのプラス面の脱炭素や自然再興に与える効果にも目を向けていくことが望まれます。

⑤ メリハリを効かせる

アセス開始前の準備や積極的なコミュニケーションの結果を受けて、懸念事項を絞り出すことが必要です。そのうえで、懸念の少ない事項については簡略化し、懸念のある事項についてはより深く詳細に調査予測評価し、環境配慮を重点的に検討することが必要です。

⑥ 全体に目配りして動く

アセスに関わるそれぞれの立場から、対象事業の内容と環境配慮の実現可能性、アセスの進捗状況、住民の理解状況の全体像を俯瞰し、的確に環境配慮を検討しつつ、適切に手続きを進めることが必要不可欠です。より優良な他事例から、円滑な手続の進行のポイントを学ぶことも効果的です。

5. 主体それぞれに望まれる取り組み

各主体は、これまでに示してきたより良いアセスの考え方をよく理解し、それぞれに望まれる役割を適切に果たすことが必要です。

■ 事業者

事業者は、事業内容の理解と事業者に対する信頼の醸成を図ることによって、地域に貢献し、地域に受け入れられるより良い事業計画の策定に繋げることが必要です。このため次のような取り組みを強化することが望まれます。

- ・環境面でアピールできる点を抽出し整理すること。
- ・コミュニケーションの重要性を理解し、制度に囚われずにコミュニケーション方法を工夫し、積極的に双方向の情報交流を図ることが重要です。例えば次のような取り組みが挙げられます。
 - ・ステークホルダーをしっかりと把握すること。
 - ・意見や問合せの窓口を常時設けること。
 - ・環境の状況を説明する会を定期的に開催すること。
 - ・必要に応じて課題となっているテーマについて焦点を絞った議論の機会を設けること。
- ・計画の詳細が未定であっても、計画の熟度に応じて状況を適切に丁寧に伝えること。
- ・調査により得られたデータは不都合であっても活用すること。
- ・手続き終了後にも事後調査結果を公表し、積極的に情報提供すること。
- ・積極的な情報交流を通じてステークホルダーの意見を理解し柔軟に対応すること。

■ 実務者

実務者は、地域の環境等に係る情報を収集し、地域の課題や持続可能な将来像を調査することで、情報交流すべき論点、重点化、簡略化するべき項目を見極め、情報交流の要点や代替案を事業者等に対して提案することで、事業計画の充実を図ることが必要になります。このため、最新の技術を活用しつつ、ステークホルダー間の情報交流における潤滑油的な役割を担います。

■ 行政

行政は、住民と事業者の両者に対して中立の立場に立った橋渡しであると認識し、効率的・効果的な環境アセスメントが実施されるような取り組みを強化することが望まれます。

- ・地域の環境等に係る現状を把握・整理し情報を提供すること。
- ・地域の課題や持続的な将来像を示しておくこと。
- ・技術の進歩に合わせて技術指針を改定すること。
- ・先行事例の好ましい環境配慮の取り組みを紹介すること。
- ・情報交流がうまくいくように、アセス制度の普及啓発に努めること。
- ・事業者や住民から信頼を得られるように、アセス審査会の適正な運営に努めること。

■ 専門家

専門家は、科学的知見を反映し信頼性・公正性を確保するために次のような取り組みを強化することが望まれます。

- ・調査、予測、評価、事後調査について、科学的妥当性と、必要な環境保全措置の確保に注力すること。
- ・審査会の委員に選任された場合は、学術的興味に引きずられることなくアセス制度全体に対する理解を深めること。特に、予測評価項目の設定、現地調査の設計、予測手法の精度に関しては、環境への影響の程度に基づき科学的・技術的な観点から重点的に実施すべき項目を指摘すること。また、アセスが事業実施を制限するための制度では無いことを理解すること。

■ 住民

住民は、地域の情報や地域の目指す目標を常日頃から積極的に把握し、それを事業者等に伝えることが求められます。

- ・まずは事業内容と環境配慮の取り組みを理解することが大切です。
- ・その上で、アセス制度を理解して、アセス図書を閲覧し、意見書を提出したり、公聴会で口述したり、具体的な行動につなげることが必要です。その際、事業の賛否を伝えるのが重要ではなく、環境面での望ましい姿を伝えることが重要です。

6. 先入観を乗り越え一歩前に出るために

これまで、行政も、審査会も、事業者も、実務者も、アセスはこういうものだという先入観にとらわれて実施するケースが多々見られます。より良いアセスを広めるためには、これを乗り越え情報交流の充実を図ることに加えて、制度により定められたルールを守りながら、それだけにしばられることなくメリハリを利かせて柔軟に対応する姿勢が重要となります。そのための留意点を以下に述べます。

■情報交流の深化

- ・アセスにおいては、図書の縦覧、意見書の提出、説明会など情報交流機会が設けられていますが、それらは必要最低限のものであり、関係者の懸念や不安に柔軟に対応してする必要があります。例えば、事業自体が十分周知されていない状況では、懸念をもつおそれがある関係者に事業計画を適切に伝える必要がありますが、説明会の周知範囲は事業や地域の特性により異なるため、個々に検討する必要があります。地元自治体の担当者に相談したり、地域の自治会代表者に相談したりするなど工夫が必要です。後になって、「知らなかった」、「隣の自治会住民から聞いた」として不信感が生まれないようにしましょう。
- ・情報提供の内容にも工夫が求められます。住民が理解できるように平易かつ簡潔に図書を作成することは言うまでもありません。それに加えて、複数案を作成してそれぞれの長短、選択案の理由を説明することができれば関係者の納得を得ることに役立ちます。複数案は事業の実施場所やレイアウトの他、事業の建設工事の進め方や施設の稼働方法など多様な複数案の設定方法があります。ネガティブな側面だけでなく、事業を実施することによって生じるポジティブな側面も考慮することができます。
- ・プロセスの透明性を高める上で情報公開が不可欠です。アセス図書の多くは縦覧期間のみ公開されていますが、今後は継続的に公開して、事業の理解を得やすくするとともに、類似する事業に有効に活用していくことが求められます。アセス図書の継続的公開は、米国や韓国など諸外国で広がりつつあり、国内でも一部の自治体では既に取り組みが進められています。

参考：環境アセス学会による環境アセスメント図書の制度的公開についての提言
http://www.isia.net/3_activity/proposal/proposal4assesbooks_20230508.pdf

■メリハリを利かせたアセスメント

- ・アセス手続きで事業者に求められることは多岐にわたりますが、時間、費用、人的資源などさまざまな制約があります。既存の学術的知見や類似した先行事例から予測や評価の結果が経験的に明らかなきに厳密な予測・評価を求めれば、事業や地域の良い環境創造に貢献しようとするアセス本来の目的を見失ってしまいかねません。
- ・そこで、メリハリを利かせたアセスが重要になります。その主なものは、評価項目の絞り込みと、調査・予測・評価の方法を工夫することが挙げられます。項目の絞り込みでは、事業特性や地域特性を踏まえることに加えて、関係者の意見や懸念を踏まえることが特に重要になります。その際、既存のアセスメント制度では対象としない、あるいは十分に対応しきれない事項に関する意見や懸念が出てくることもあります。土地改変に伴う土砂災害、隣接する事業を含めた累積的・複合的影響、事業終了後の撤去・廃棄への対応などはこれに該当しますが、このような懸念にしっかりと応えることが求められます。
- ・「アセス制度に書かれていることを粛々と行えばいい」と考えるのではなく、関係者の懸念や不安にしっかりと応えていくことで地域との信頼関係構築につながります。今後はSDGs(持続可能な開発目標)の考え方にも配慮しつつ、幅広い視野をもって柔軟な姿勢で取り組んでいくことで、アセスを通じて地域と共生した事業が実現し、持続可能な社会づくりにも貢献できることが期待できます。
- ・調査・予測・評価の方法でメリハリを利かせるやり方として、実地調査を省略したり予測手法を簡略化したりするといった方法や、逆に懸念がある場合は追加で実地調査を行うといったことがあります。それでも不確実性が残る場合や関係者の懸念が払拭されない際には、事後調査やモニタリングに基づく順応的管理で対応するといったことも考えられます。その際、関係主体間で協定書を発行するといった試みもあります。