

持続可能な社会の作法としての簡易アセスメント

Concise EIA as Manners of a Sustainable Society

原科幸彦*

HARASHINA, Sachihiko

Abstract

In Japanese EIA systems, the numbers of applied cases are very few compared with other economically advanced countries as the scope of applied projects are quite limited to only huge projects with clear big impacts. Annual cases under Japanese EIA Act is only around 20, though that is 30 to 50 thousand in the case of NEPA system of the US.. We are wondering if some projects with significant impacts might be overlooked under the current system. It is necessary to expand the scope of the target of EIA by introducing a concise EIA system, like EA under NEPA, which should have many merits to make Japan as a sustainable society.

「キーワード: 日本の環境アセスメント、簡易アセスメント、理念、コミュニケーション、情報公開」

「keywords: Japanese EIA, Concise EIA, Concept, Communication, Information Disclosure」

日本の環境アセスメントは巨大でかつ環境影響の著しい恐れのあるものと対象事業を極めて限定しており、法アセスは年間 20 件程度で、簡易アセスを行う米国の NEPA アセスの 2000 分の一ほどにしかない。その結果、本来アセスを行うべき事業がかなり対象から漏れている可能性が大きい。日本を持続可能な社会とするためには、「まず、簡単なチェック」をする簡易アセスの導入が必要である。

1. はじめに

東日本大震災がもたらした福島第一原発事故は、原子力に依存するエネルギー政策に大きな疑問を抱かせることとなった。放射能汚染による被害は自然環境汚染や健康被害に限らない。風評による経済的な被害もある。汚染された地域での除染作業には膨大な費用がかかる。経済・社会的に甚大な被害を及ぼすことが明らかになった。

原子力発電所の安全神話は崩壊し、原子力は安い発電源だということも事実ではない。被害者への補償や事故処理費用、廃炉費用、使用済み燃料の最終処分費用など、計上されていない部分が多い。我々は、原子力に依存するエネルギー政策を根本から転換しなければならないという教訓を得た。そして、その決定プロセスは透明でなければならない。環境アセスメントは本来、このような問題にも適用されるべ

きで、リスク管理上、有効なものである¹⁾。

福島第一原発が建設された時点ではアセス制度はまだ存在しなかったので立地段階のアセスは不可能であったが、今回の事故は立地段階アセスがいかに重要かを雄弁に物語っている。アセスは様々な場合を想定したうえで安全側の対策を講ずるための方法で、これによりリスク管理ができる。

2. 環境アセスメントの理念

2.1 持続可能な開発の手段

環境アセスメントは環境配慮の見地から透明性高く事業計画を作る手続きである。世界最初の米国のアセスは国家環境政策法 (NEPA, 1969) に基づき行われている。NEPAは連邦政府が環境の総合的な質の向上を目指して意思決定を行うことを求めており、人間活動の環境との調和という点に、持続可能な開発の理念が表れている。そして、実効性担保の諸規定 (action-forcing provisions) が定められており、具体的な手段がアセスメントである²⁾。

アセスは社会的な手続きだが、事業者がSR (社会的責任) あるいはCSR (企業の社会的責任) として、環境配慮の説明責任を果たすものである。自主的な取り組みの促進という点に特徴がある。

アセスには科学的な分析が必要だが、科学だけで判断できる部分は限られている。環境価値は、専門

*千葉商科大学 政策情報学部 教授 (Professor, Faculty of Policy Informatics, Chiba University of Commerce)

東京工業大学名誉教授 (Professor Emeritus, Tokyo Institute of Technology)

家の判断に依存できるものだけではなく、地域住民の価値が尊重されるべきものもある。そこで、環境影響に関する科学的な分析とともに、地域住民等、公衆の価値判断を反映する民主的な方法が必要となる。これが、科学性と民主性である。合理的な判断には科学的な分析が必要であり、公正な判断には参加の保証が必要である。

このためには、事業者と公衆の間の十分な情報交流が必要で、アセスの本質はコミュニケーションなのである。原発事故では、その数年前に東電の幹部の一人は巨大津波への対策を講じようとしたが、その機会がなかったことが悔やまれると報道された³⁾。公衆とのコミュニケーションの欠如である。

2. 2 情報公開と参加

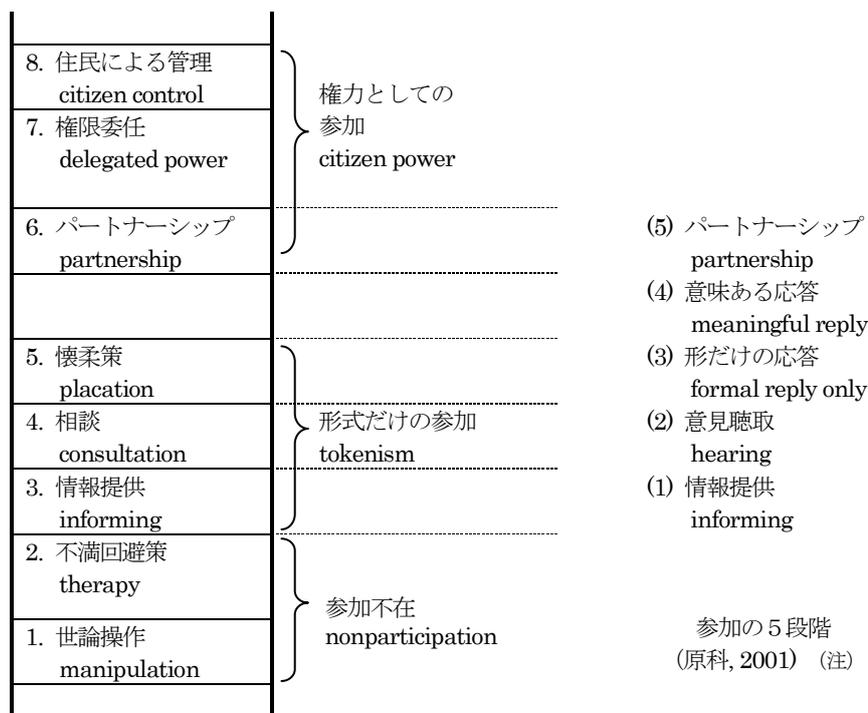
コミュニケーションを円滑に進めるには、透明性の高いプロセスが必須であり、そのためには、情報公開と参加が必要条件である。

情報公開の推進はアセスメントの前提条件だが、日本では情報公開制度が未整備の状態のアセス制度

が作られた。環境影響評価法の制定は1997年、情報公開法は1999年に制定され、施行は2001年からである。米国では1969年のNEPAより前、1967年には情報自由法が施行され、その20年前に最初の情報公開制度が作られている。彼我の差は大きい。

参加は形だけのものではなく、参加の5段階モデル⁴⁾でいう、レベル4「意味ある応答」の参加がなされなければならない(図1)。意味ある応答は透明性の高い「公共空間での議論」により促進される⁴⁾。公共空間とは誰もがアクセスできる公開の議論の場のこと、この場において事業者は説明責任を果たす。情報公開を基礎に十分な参加を行うことがアセスの基本である。

だから方法書段階でも十分な参加が行われ、調査項目の絞り込みが行われなければならない。方法書段階は英語ではスコーピングと言うように、アセスにおける検討範囲(スコープ)を決めることである。本来、調査項目だけでなく、調査の範囲や方法を絞り込む。重要なのは、環境影響を緩和するための代替案の範囲についても絞り込むことである。



(注) この概念は、拙著『環境アセスメント』(放送大学教育振興会、1994年)で示したものである。当初は、権力としての参加である「決定参加」の直下の段階として「情報参加」と表現した。これは、参加の場で形成された公衆意見を意思決定に反映させる参加である。だが、レベル1の「情報提供」参加と混同されないよう、2001年に「意味ある応答」の参加と表現を変えた。(日本都市計画学会設立50周年記念ワークショップ講演、早稲田大学、2001. 11. 17.)

図1 参加の5段階モデル⁴⁾

3. 簡易アセスの導入

3.1 まず、簡単なチェック

事業計画が及ぼす環境影響に対する人々の疑問に答えるには、巨大大業だけを対象とするアセスでは不十分である。例えば、原発の再稼働に対し、多くの人々が懸念を持っている。この場合、米国の仕組みなら当然アセス対象となるが、日本の現行制度ではない。

どの程度の事業規模なら問題がないかは、予めはわからないから、最初から大規模事業だけに絞るべきではない。アセス法なら、国が関与する事業は、明らかに環境影響がないと思われるもの以外は全て簡易アセスを行い、その結果に基づき詳細アセスを行うものを絞り込むべきである。

その結果、個々の事業は、詳細なアセスを行うもの、簡易アセスで終わるもの、最初から除外されるもののどれかに分類される。この考え方は日本でも、国際協力機構（JICA）など国際協力の分野では一般的なものである⁵⁾。

簡易アセスは、詳細なアセスに比べごく簡便で、3~4 カ月程度で終わり、費用もかからない。方法書段階がスコーピングとしての機能を真に果たせば、調査項目の絞り込みが適切になされるからである。そして、既存データを使って行うので費用も時間もあまりかからない。

もし、この簡易アセスによるスクリーニングが行われれば、アセス手続きは合理的なものとなる。例えば、事業規模が大きくても環境影響は小さいとか、影響が出ても十分にその緩和措置が取られる場合もある。これらには、時間や費用が大きくかかる詳細アセスを行う必要はない。

3.2 簡易アセスの効用⁶⁾

a) アセス逃れをなくせる

現行制度では、アセス適用対象となる規模より少しだけ小規模の事業計画にして、アセス対象から逃れることができるため、地域の環境負荷を十分に減らすことはできない。簡易アセスでは原則全てが簡単なチェックの対象となるので、このようなアセス逃れは生じない。その結果、環境リスクの管理が進展することになる。

b) プロセスの迅速化

原発停止時の代替電源としての火力発電所の建設は急ぐべきだが、簡易アセスのない現行制度は障害となっている。LNG火力などの既存技術の発電所への転換は、大きな環境影響は生じないはずだが、それでも現行制度では数年もの時間がかかってしまう。簡易アセスなら、環境配慮が十分であれば数カ月で終わることは可能である。

同じような事情が他の代替電源の場合にも生じている。風力発電である。環境影響評価法は2011年4月に改正されたが、対象事業の範囲は風力発電施設が加わったくらいで、ほとんど拡大していない。風力発電への適用は2012年10月から実施されたが、従来型の詳細なアセスが適用されるため立地に数年もかかってしまうと事業者は危惧している⁷⁾。せっかく自然エネルギーへの転換を目指しても足かせになってしまう。

c) 環境負荷削減の累積効果

簡易アセスであっても、事業者の環境配慮は促進され、温暖化ガスや大気汚染物質などの環境負荷が削減される。そして、簡易アセスでは、事業者はできるだけ早く手続きを終えるため、事前に環境に十分配慮した計画にするインセンティブが働くことになる。個々の環境配慮の効果自体はたとえ小さいものでも、簡易アセスは何万件も行なわれる結果、環境配慮の累積効果が生じるといふ効用がある。

d) 緊急時の対応

また、簡易アセスがあれば、今回の災害復旧のために行われたアセスの緊急措置自体も大きく変わっていたであろう。単なるアセス免除ではなく、簡易アセスが適用されれば参加の機会が持て、本来のリスク管理ができたはずである。

東京電力では災害復旧時の緊急措置としてアセス免除がされ、事業者は情報提供をしたとはいうが、住民から直接声を聞く参加の機会はなかった。日本の臨海工業地帯などの火力発電所では、実質的な問題は生じ難いであろうが、アセス免除により、地域住民との大切なコミュニケーションの機会を失った。プロセスが重要である。

3.3 原発事故対策にも効用

現行のアセスは大規模事業しか対象にしていないので、時間も費用もかかるのは当然である。また、紛争などの問題も生じやすい。その結果、アセスに対する負のイメージが形成されてしまった。だが、簡易アセスは面倒なことではなく、持続可能な社会では事業者の作法である。

福島原発も、簡易アセスが行える制度になれば、事後的な対応としてのリスク管理も可能であったと思われる¹⁾。

より望ましいのは立地段階でのリスク管理である。本稿では扱えないが、戦略的環境アセスメント（SEA）はこれを可能とする⁸⁾。地震や津波被害の恐れが大きな場合、立地検討段階でSEAを行えばリスク管理ができる。そして、以下のよう SEA実施にも簡易アセスは効用がある。

4. 簡易アセスが社会を変える

以下の経済的社会的な利点もある⁶⁾。

a) 地域の環境情報の蓄積

幅広く簡易アセスが行われれば、地域の基本的な環境情報が蓄積される。さらに、自然環境情報など一層の整備が求められるが、アセスが各地で日常的に行なわれる結果、環境情報整備に対する国民の理解は深まる。自然環境情報などが整備されれば、SEA実施の大きな障害もなくなる。

b) アセス産業の発展

注目すべきは、アセス産業の発展につながる点である。簡易アセスは1件当たり数百万円かもしれないが、毎年何万件も実施されるようになれば、その経済効果は大きい。新たな雇用の創出にもつながる。米国や中国では、アセス分野は大きな環境産業となっており、経済効果に期待が持てる。

公共事業の縮減に伴い減少傾向にあったアセス件数だが、再生可能エネルギー固定価格買取制度により、風力発電や地熱発電の増大が見込まれ、さらには火力発電のリプレースなど対象案件が増える傾向にある。簡易アセスが導入されれば、アセス産業が一気に拡大する可能性がある。

c) アセスの技術開発と人材育成

一般に、技術は多くの適用例があると進歩するものである。簡易アセスが膨大に行なわれることで、アセス技術の発展が望める。そして、自然環境調査や社会環境調査などのアセス技術者や、参加のデザインと進行、情報処理など、多様な領域の人材育成が進む。

d) 社会的影響

重要なのは社会的な影響である。社会、市民、事業者それぞれにメリットがある。例えば、環境教育、環境学習上の効果が絶大である。現在の千倍以上ものアセスが行われるようになれば、アセスは身近なものとなる。その結果、人々は日常的に環境配慮をするようになり、事業者の環境配慮の姿勢も変わり、持続可能な社会へと進む。

5. 世界標準の環境アセスに

筆者は今年5月、カナダのカルガリーで開かれた国際影響評価学会 (IAIA) の世界大会で同学会の最高賞、ローズハーマン賞をアジア圏で初めて受賞した^(注)。29回目の表彰で初めて欧米外からの受賞者が生まれたわけだが、この受賞理由からも、簡易アセスの導入がいかに重要な意味を持つかについて、大きな示唆を得た。

(注) <http://iaia.org/about/iaia-awards.aspx>
<http://www.depe.titech.ac.jp/>

受賞理由の第一は、国際協力における環境社会配慮への貢献で、JICAの環境社会配慮制度が特に注目された。これは日本国内のアセスとは違い、簡易アセスを行う世界標準のものである⁵⁾。その枠組みで、審査の信頼性を確保するために外部専門家からなる審査諮問機関として助言委員会を設置し、透明性高く運営している。この仕組みは世界銀行などからも高く評価されている。

審査諮問機関なら、国内の自治体制度には審査会がある。だが、日本では巨大事業だけを対象とする仕組みなので意味合いが違う。簡易アセスを持つ仕組みで、審査諮問機関を設けたから評価されたのである。この意味は重い。持続可能な社会を目指すなら、幅広く人間行為を対象とすべくアセスの理念を変え、「まず、チェックしてみる」。

そこで、筆者は、環境影響評価法の目的を記した、第1条の「規模が大きく環境影響の程度が著しいものとおそれがある事業について」を修正することを提案する。同法は環境基本法第20条に基づき制定されたが、環境基本法では対象事業を大規模事業に限るとも、環境影響の程度が著しいものに限るとも、してはいない。即刻、環境影響評価法の目的を修正すべきである。

目的の修正は新たな理念の提示である。この理念のもと、まず簡易アセスを行い、スクリーニングをして詳細アセスを行うものを絞り込むという、世界標準型の手順を導入する。

NEPAアセスでは、簡易アセス後に詳細アセスに進むのはわずか0.5%しかない。99.5%は簡易アセスで終わっている。だから、アセス一般に対して日本ほどの負担感はない。だが、簡易アセスは上述のように、多くの効用をもたらす。環境アセスメントは持続可能な社会の作法である。

参考文献

- 1) 原科幸彦 (2011) 「リスク管理と環境アセスメント」『科学』81 (5), 巻頭エッセイ, 岩波書店。
- 2) Lindstrom, M. and Smith, Z. (2001) *The National Environmental Policy Act, Texas A&M.*
- 3) 東奥日報 (2011) 3.11大震災・青森考。フクシマの教訓、第2部東電元幹部らの悔恨2。2011.8.17
- 4) 原科幸彦編著 (2005) 市民参加と合意形成。学芸出版社
- 5) JICA (2010) *JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations.*
- 6) 原科幸彦 (2011) 環境アセスメントとは何か 一対応から戦略へ。岩波新書、赤版 1301
- 7) 朝日新聞 (2013) 再生エネ 規制が足かせ、風力事業化に5~9年。2013.3.25
- 8) Sadler, B. and Verheem, R. (1996) *Strategic Environmental Assessment* (国際影響評価学会 日本支部訳 (1998) 戦略的環境アセスメント、ぎょうせい)