

環境アセスに対するNGO等の動向に関する調査

Survey on trends in the NGOs for environmental impact assessment

傘木宏夫*
Hiroo KASAGI

The role of NGOs in the environmental impact assessment (EIA) is large. But the degree of involvement of the Japanese NGOs has not been grasped. Therefore, by carrying out a questionnaire survey, we examined whether the NGOs is involved in how much of the EIA. I found out that there isn't a lot of that according to the result. It was possible to concentrate an opinion of NGOs about a problem of EIA and a plan of improvement.

「キーワード:環境影響評価、NGO、公衆関与」

1. 目的

環境影響評価（以下、アセス）は、科学的な調査と、その結果に基づく関係地域の住民や関心を寄せる市民（以下、住民等）との幅広い情報交流を通じて、事業者による適切な環境配慮を促す仕組みである。その際、非政府・非営利の市民活動団体（以下、NGO等）は、その活動地域や分野に対する専門性に根ざして、アセスの手続きに応じて自らの意見を提出するとともに、住民等を啓発してアセスへの関与を促す役割が期待されている。

一方、アセス手続きに呼応して意見する機会は順次拡大が図られ、電子縦覧も行われているが、住民等からの意見は活発に出されている状況にはない。方法書や準備書に対して全く意見が出されなかった事案は全体の約3割を占めている¹。このような状況の背景には、NGO等による主体的な取り組みの弱さも一因しているものと考えられる。

アセスにおけるNGO等の役割について、事案に即して地域の活動団体関係者に対するヒアリング等により分析を行った論文は少なからずあるが、全国的な規模でNGOを対象にしたアンケート調査実施した例は見当たらない。そこで、環境分野のNGO等を対象に、アセスに対する認識や活動状況を把握するためのアンケート調査を実施した。

2. 調査概要

2-1 調査対象

独立行政法人環境再生保全機構「地球環境基金」において構築している環境NGO・NPO総覧オンラインデータベース（2012年度版）に登録されている4,818団体のうち、環境保全を主とした目的として日本国内での活動を行っており、かつ調査研究と政策提言を主たる活動形態として登録しているものとして抽出された248団体を対象とした。

2-2 調査方法

2015年6月中旬に、2頁の自記式調査用紙（任意記名）を郵送で配布し、7月中旬までに同封の返信封筒かFAXにて返送するよう依頼した。その際、NPO地域づくり工房が作成した小冊子『環境アセスと地域づくり』を同封した。

なお、回答者は、団体においてアセスや調査・提言活動の担当者となるように依頼した。

2-3 調査項目（設問内容は文末に別掲）

a) 基礎項目

回答者の年齢、活動拠点、団体での役割

b) キャリア関連

アセスへの関心の程度、関与の内容

c) アセスに対する考え

アセスの印象、問題点、改良の方向

d) その他

小冊子の感想、本会主催企画への参加意向

回答は基本的に選択肢へのチェックとして、補足的に自由記述の項目を設けた。

2-4 倫理的配慮

任意記名とし、記載内容は調査以外に使わないこと、記名者には本論文を送ることを約束した。

2-5 回収

37件（発送数の14.9%）より、転居先不明の返送、団体が解散した旨の連絡等があった。

2015年7月27日までの返却分を有効回答として分析した。回収数は49件。回収率は、転居先不明等を省いた母数（211件）に対して、23.2%であった。

3. 調査結果

3-1 回答者の属性

a) 年齢

設問回答者（41）のうち32名（78.0%）が30～60歳で、9名（22.0%）は70歳以上であった。

b) 活動拠点 (表 1)

設問回答者 (44) のうち、大都市圏や地方中核的都市圏を拠点に活動する団体が 27 件 (61.4%) あり、地方小都市部や農山漁村を拠点に活動する団体が 17 件 (38.6%) あった。

表 1 : 活動拠点

選択肢	回答 (件、%)	
1.大都市圏	17 (38.6)	27 (61.4)
2.地方中核的都市圏	10 (22.7)	
3.地方小都市部	10 (22.7)	17 (38.6)
4.農山漁村	7 (15.9)	
計	44 (100.0)	

c) 回答者の役職等 (表 2)

設問回答者 (45) のうち、役員と常勤スタッフを合わせると 41 名 (91.1%) を占めた。

表 2 : 回答者の役職等

選択肢	回答 (件、%)	
1.役員	30 (66.6)	41 (91.9)
2.常勤スタッフ	11 (24.4)	
3.非常勤スタッフ	3 (6.7)	4 (8.9)
4.会員	1 (2.2)	
計	44 (100.0)	

3-2 キャリア関連

a) アセスへの関心 (表 3)

設問回答者 (49) のうち、仕事や研究で積極的に関与している者と関心があって意見提出等の経験を有する者が 13 名あった。これを A 集団とする。この中には調査等で業務として関与している 6 名の他、審査委員を務めている者も 2 名あった。

関心はあるが特に関与した経験のない者が過半数の 26 名 (53.1%) あった。これを B 集団とする。また、大まかに知っているか知らないという関心の低い者が 20 名 (20.4%) あり、これを C 集団とする。

以下の分析においては、必要に応じて、これら 3 分類 (関心分類) を用いることとする。

表 3 : アセスへの関心等

選択肢	回答 (件、%)		類
1.仕事や活動、研究の対象	6 (12.2)	13 (26.5)	A
2.関心があり、説明会参加や意見提出の経験有	7 (14.3)		
3.関心はあるが、特に関与したことはない。	26 (53.1)	26 (53.1)	B
4.大まかに知っている程度	6 (12.2)	10 (20.4)	C
5.ほとんど知らない	4 (8.2)		
計	49 (100.0)		

b) アセスへの関与の内容 (表 4-1)

設問回答者 (49) の 4 割が「特にない」と回答。意見を出したり説明会等に参加したりした経験が

表 4-1 : アセスへの関与の内容

選択肢	回答 (件、%)				
1.意見を出したことがある	8 (16.3)	1回	2	9	
		2~4回	2		
		5回以上	4		
2.説明会や公聴会に参加したことがある。	9 (18.4)	1回	2		
		2~4回	6		
		5回以上	1		
3.図書の実物を閲覧	5 (10.2)	配慮書	4		4
		方法書	4		
		準備書	5		
		報告書	3		
4.電子図書を閲覧したことがある。	3 (6.1)	配慮書	2		
		方法書	2		
		準備書	2		
		報告書	1		
5.電子図書をダウンロードしたことがある。	1 (2.0)	配慮書	0		
		方法書	0		
		準備書	1		
		報告書	0		
6.アセス対策の学習会や講座等を主催したところがある。	1 (2.0)	1回	0	6	
		2~4回	1		
		5回以上	0		
7.アセス学習会等に参加	7 (14.3)	1回	2		
		2~4回	5		
		5回以上	0		
8.調査等の業務を実施		6 (12.2)			
9.その他		5 (10.2)			
10.特にない		20 (40.8)			
計		49 (100.0)			

表 4-2 関心分類別の関与内容

	意見	図書	学習	業務	他	なし
A (13)	7	2	3	4	1	1
B (26)	2	2	3	1	4	11
C (10)	0	0	0	1	0	8
計	9	4	6	6	5	20

複数回以上の者は 6~7 名である。

図書を閲覧した経験のある者は 5 名で、うち電子図書は 3 名、ダウンロードしたことのある者は 1 名のみだった。

アセス対策の学習会等については、主催経験は 1 名のみで、参加経験は 7 名であった。

アセス業務を行っている 6 名の内訳は、生き物調査 3、まちづくり調査 1、報告書作成 1 の他、団体としてではなく個人として業務に従事している者が 1 名あった。その他 (5 名) の内訳は、審査委員としての関与 (2)、アセスに関係するシンポジウムや調査への協力等があった。

関心分類別に見ると (表 4-2)、関心の高い A 集団において関与の度合いが高く、その種類も多い。ちなみに、審査委員を務めている 2 名は意見提出の経験はなかった。

3-3 アセスに対する考え

a) アセスの印象 (表5-1)

設問回答者 (48) のうち、5 つの選択肢に対して「そう思う」が最も多かったのは「環境保全の手段」(52.1%) で過半数を占めた。次いで「対話の機会」(31.3%) と「開発の作法」(25.0%) が支持された。

「開発の足かせ」を選択した者は1名のみであったが、「開発の免罪符」も5名と多くなかった。

関心分類別で加重配点により計算してみると(表5-2)、B集団では、他の集団に比べて、「開発の免罪符」とは捉えず、「対話の手段」と捉える傾向がやや強く表れている。

自由記述で、アセスの印象をキーワードで記入した回答は4名あった。A集団の2名は「今のところアセスメント」「環境保全と地域の活性化」、B集団の2名は「開発時に話題になる」「立場によって考えが違う(動物保護と有害鳥獣)」と書かれていた。

表5-1 アセスの印象 (回答者48名)

	◎	○	±	△	×	?
1.環境保全の手段	25	12	3	3	1	3
2.開発の免罪符	5	13	11	4	9	5
3.開発の足かせ	1	5	15	10	12	4
4.開発の作法	11	15	8	4	3	6
5.対話の機会	15	14	9	3	0	6

◎そう思う。○どちらかというと思う。±どちらでもない。△どちらかというと思う。×そう思わない。?わからない。

表5-2 関心分類別の印象

分類	保全	免罪符	足かせ	作法	対話
A	15	5	-10	10	7
B	34	-6	-14	14	32
C	8	2	-3	3	2
計	57	1	-27	27	41

◎+2点、○+1点、±0点、△-1点、×-2点、?0点で採点。

b) アセスの問題点 (表6-1)

あらかじめ設定した8つの問題点について、設問回答者(48)が最も多く「そう思う」と回答したのは「計画に変更が及ばない」と「意見提出期間が短い」であった。

加重配点で見ると(表6-2)、「意見提出期間が短い」(19点)、「内容がわかりにくい」(18点)、「対象事業が狭い」(14点)、「調査方法が画一的」(11点)が高い点数となった。

関心分類で見ると、A集団では「意見提出期間が短い」「内容がわかりにくい」「対象事業が狭い」の点が高い。一方、B集団では、他の集団に比べて、「調査が信用できない」「回答が不誠実」「計画変更」に及ばない」という選択肢において、そのように受け止めていない割合が高い。

A集団においては、アセスへの具体的な関与の経験があり、アセスの内容に関する問題意識があるのがわかる。これに対して、B集団は、アセスへの関心はあるものの関与の経験がないことを反映してか、調査の具体的な内容に対してコミットできない傾向があることがわかる。

選択肢以外の問題点として、7件の自由記述があった。そのうち戦略アセスと評価結果の「有効期限」に関する記述がそれぞれ2件あった。他に「結論を急ぎすぎる」「縦覧方法が著しく不適切」「アセスは良い仕組みなのに知られていない」「多額の費用がかかる」といった意見があった。

表6-1 アセスの問題点 (回答者48名)

	◎	○	±	△	×	?
1.計画変更」に及ばない	6	13	8	8	5	7
2.意見が反映されない	5	12	10	7	6	7
3.意見提出期間が短い	6	13	14	2	2	10
4.内容がわかりにくい	3	25	6	2	6	5
5.回答が不誠実	4	9	16	5	4	9
6.調査方法が画一的	2	14	14	3	2	12
7.調査が信用できない	2	8	17	5	6	9
8.対象事業が狭い	5	11	14	3	2	12
9.評価項目が少ない	3	8	18	2	5	11

◎そう思う。○どちらかというと思う。±どちらでもない。△どちらかというと思う。×そう思わない。?わからない。

表6-2 関心分類別の問題点認識

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
A	7	5	12	11	7	8	7	11	4
B	-3	0	4	0	-4	3	-11	3	-2
C	3	4	3	7	1	0	-1	0	0
計	7	9	19	18	4	11	-5	14	2

点数は、◎+2点、○+1点、±0点、△-1点、-2点、?0点で計算

c) アセス改良の方向 (表7)

アンケート票に同封した小冊子『環境アセスと地域づくり』が提案する「アセス改良に向けた8つの提案」に対して、特に支持するもの3つを選択してもらった。設問回答者(48)の過半数が支持したのは「参加型アセスの推進」「政策や計画の段階でのアセスの充実」であった。

関心分類で見ると、AとCの集団では「長期未着工事業の再アセス」と「参加型アセスの推進」が最も多く支持された。B集団では「政策や計画段階でのアセス」が最も多く支持され、次いで「参加型アセスの推進」、「わかりやすい情報提供」が続いた。

選択の理由について22名よりコメントがあった。そのうち7件は「参加型アセスの推進」に関して、「今のアセスは形式的」「情報の共有が必要」「地域で調査活動をしている人の声を反映すべき」「地域で

表7 アセス改良の方向 (回答者 48 名、3つ選択)

選択肢	計	関心分類別		
		A	B	C
1.政策や計画の段階でのアセス	27	6	19	2
2.長期未着工事業の再アセス	21	7	7	7
3.アセス対象の拡充 (種類、規模)	11	3	5	3
4.参加型アセスの推進	28	7	14	7
5.わかりやすい情報提供	22	5	12	5
6.手続後アセス図書の内容の保存・公開	7	2	3	2
7.アセスを題材とした環境学習	8	4	0	4
8.自主アセスの推進	5	1	3	1

長く見続けられる人の参加を」「住民の学習機会と捉えたい」「有識者中心すぎる」「強行突破や無駄がなくなる」「アセスを市民の身近なものに」といった内容であった。他に、「希少猛禽類のJFF (ジョイント・ファクト・ファインディング：共同事実確認)が必要」「アセス制度や評価判断の方法に関する学習会の開催が必要」といった具体的な提案があった。

選択肢以外に 18 名より 19 件の自由記述による提案があった (表 8)。この中で、開発不適地のゾーニング等に関する提案 (03.11.19)、過去からの累積影響を評価に取り入れる提案 (15.18)、農山村と都市部の事情の違いを考慮する仕組みの提案 (08.11.17) といった事前配慮の仕組みの拡充に関するものが多くあった。また、アセスにおける事業者と NGO 等との協働を促す意見 (07.11.14) も見られた。

関心分類で見ると、A 集団では意見の扱いや仕組みに関する提案が、B 集団ではアセスの中立性を高める上での提案が目立った。

表8 アセス改良の方向に関する自由記述 (18 名より)

関心分類	記述内容の概要
A	01.意見提出期間が短い
	02.提出された意見の分析 (賛否の数を含め)
	03.国主導のゾーニングによる不適地の明確化
	04.アセスGメンによるチェック
	05.アセスに関する啓もうが必要。
	06.事業の趣旨・目的そのものをアセスの対象に
	07.対立構図ではなく一緒に国土づくりを進める制度に
	08.環境保全しながら過疎地の活性化につながる開発を
B	09 アセス後の監視の強化。必要に応じて許可取消を
	10.公的資金を投入する事業にはコスト評価も行うべき
	11.山林等では開発より資源や環境の適正維持のアセス
	12.環境NPOの安定的財源となる仕組みに
	13.事業者側のアセス実施会社は住民が選ぶ仕組みに
	14.自然保護団体はパートナーであることを普及
	15.同一地域での別事業を横断的に評価する仕組みを
	16.アセス実施者の中立性が確保される制度を
C	17.大都市の論理で進めず、地方の少数意見に配慮を
	18.過去の事業による影響に基づいた予測をすべき。
	19.最初から代償措置ありきなのは改善すべし

4. 考察

4-1 NGO等の関与は多くない

本調査では、調査研究や政策提言を活動の柱に据えている NGO 等を対象として絞り込んで行ったが、それでもアセスに意見提出等に関与した経験のある NGO 等は 26.5%にとどまった。また、「大まかに知っている」「ほとんど知らない」という回答が 20.4%であったことと、回収率 (23.2%) の低さを勘案すると、環境系の NGO 等のアセスに対する関心や関与は高いとは言えない。

なお、独立行政法人環境再生保全機構が 2009 年より構築しているデータベースでありながら、所在不明団体等が 14.9%もあったことは、環境系の NGO 等の運営状況の不安定さを示唆している。

4-2 関与の度合いが認識に影響

アンケート結果を分析するために、アセスへの関与・関心の度合いが、アセスに対する認識にどの程度影響しているかを見た。その結果、関与の経験がある A 集団と、関心はあるが関与の経験がない B 集団とでは、各設問 (印象、問題点、改良の方向) において認識の違いが見られた。

回答者数が少ないため、その傾向について断定することはできない。そのことを前提としつつ、B 集団は関与の度合いが低い分、アセスの捉え方が抽象的で、制度的な欠陥を指摘する傾向が見られる。一方で、A 集団は具体的な意見を有しているという傾向を読み取ることができた。

4-3 参加機会の拡大

アセス改良の方向として「参加型アセスの推進」が強く支持された。上記 (4-2) のように、アセスへの関与の強さが、アセスの良い面や課題となる面を含めて理解した上での具体的な意見につながっている。そのため、NGO 等のアセスへの関与を促す政策がアセスの改良を推進する力とする観点からも必要である。

また、「参加型アセス」の展開として、事業者と NGO 等との協働によるアセス業務のあり方に対する期待感も見られた。

5. 提案

5-1 NGO等を対象にした研修の拡充

環境再生保全機構「地球環境基金」では、研修事業として「市民活動のための環境アセスメント講座」を 13 年間にわたり開催されていた (1998~2011 年度) が、現在では行われていない。個別のアセス事

案や手法に対応するための学習会やセミナーを除き、総合的なアセスに関してNGO等に開かれた研修の機会は少ないⁱⁱ。

環境省や本学会では、実務者を対象とした研修事業を行っているが、カウンターパートナーとなるべきNGO等を育成するための事業を行っていない。

本調査の結果からも、アセスへのNGO等の関与を促す啓発事業は必要である。また、アセスは環境対策を総合的に学ぶ上で好適なテーマである。環境行政や本学会はNGO等を対象とした研修事業について真剣に検討すべきではなからうか。

5-2 手続き前における制度等の説明会の開催

現状では、多くのNGO等は、身近な活動領域に係るアセス事案の手続きが始まってから、アセスについて知ろうとし、対策を検討する。環境行政は、アセス手続きの着手を事前に知りうる立場にあるので、配慮書等の公告・縦覧の以前に、制度や手法についての説明会等を開催することは可能のはずである。本調査が明らかにしたように、多くのNGO等はアセス制度等について知らないということを前提に、有益な環境コミュニケーションを育てる観点から、こうした取組みを環境行政に期待したい。

5-3 NGO等との対話の場を

本調査では、少ないながらも、アセスへの具体的な関与と経験を持つNGO等（13団体）を把握することができた。そして、これらの団体の殆どが連絡先を明記した。これは貴重なことであり、ここから環境省や本学会との対話を広げていく可能性があるのではなからうか。そのきっかけに本調査が寄与できれば幸いである。

6. まとめ

本調査が行ったアンケートの回答者は多くなく、分析方法も簡素なものである。今後、手法の改良を加えながら、より深い分析を行っていく必要がある。

とはいえ、本調査によって、NGO等のアセスへの関与を促す政策の必要性を再認識することができたといえるのではなからうか。

6. 謝辞

本調査の実施に際して、独立行政法人環境再生保全機構・平成27年度地球環境基金の助成金を活用した。また諸活動で多忙な中、49団体より回答にご協力を頂いた。ここに記して感謝の意を表す。

別掲：調査票の内容

環境アセスに対するNGO等の動向に関するアンケート
回答は団体で環境アセスや調査・提言活動を担当されている方にお願いたします。

問1：環境アセスへの関心（択一回答）

- 1) 仕事や活動、研究の対象
- 2) 関心があり、説明会への参加や意見提出等で関与したことがある
- 3) 関心はあるが、特に関与したことはない。
- 4) おおまかに知っている程度
- 5) ほとんど知らない

問2：環境アセスとの関わり（該当をチェック）

- 1) 意見を出したことがある。（1回、2～4回、5回以上）
- 2) 説明会や公聴会に参加したことがある。（同上）
- 3) 図書の実物を閲覧したことがある。（配慮書、方法書、準備書、報告書）
- 4) 電子図書をWEB上で閲覧したことがある。（同上）
- 5) 電子図書をダウンロードしたことがある。（同上）
- 6) アセス対策の学習会や講座を主催した。（1回、2～4回、5回以上）
- 7) アセス対策の学習会や講座に参加した。（同上）
- 8) アセス業務（環境調査等）を実施した。（その内容）
- 9) その他（その内容）
- 10) 特になし

問3：環境アセスの印象（各項目について、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」「どちらでもない」「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」「わからない」のいずれかを選択）

- 1) 環境保全の手段、2) 開発の免罪符、3) 開発の足かせ
- 4) 開発の作法、5) 対話の機会 ※その他、あなたにとってのアセスの印象をキーワードで教えて下さい

問4：環境アセスの問題点（同上）

- 1) 計画変更に及ばない、2) 意見が反映されない、3) 意見提出期間が短い、4) 内容がわかりづらい、5) 回答が不誠実、紋切型、6) 調査方法が画一的、7) 調査が信頼できない、8) 対象事業が狭い（規模や種類）、9) 評価項目が少ない ※その他、あなたが問題点だと思うことを教えて下さい

問5：環境アセス改良の方向

(1) 本会では、環境アセス制度の改良に向けて8つの提案をしています（小冊子参照）。特に強く支持していただける提案を3つ選んで、その理由を教えてください。

※選択肢：1) 政策や計画の段階でのアセス（SEA）を充実しよう。2) 10年以上も着工しない事業のアセスはやり直そう。3) アセスの対象を拡充しよう（種類、規模、評価項目）。4) 参加型アセスの推進（意見交換の工夫、調査や評価への住民参加等）。5) わかりやすい情報提供を進めよう。6) 終了後のアセス図書の保存と公開を進めよう。7) アセスを題材とした環境学習や環境診断マップづくりの推進。8) 自主アセスの取組みの奨励をアセス制度に明記しよう。

(2) 選択肢以外に今後の環境アセスはどのように改良されるとよいと思いますか？（自由筆記）

問6：同封の小冊子『環境アセスと市民活動』の感想を教えてください（自由筆記）

問7：同封のワークショップ企画について（省略）

問8：あなた（回答者）について教えてください

- 8-1 年齢：1) 10～20歳、2) 30～40歳、3) 50～60歳、4) 70歳以上
- 8-2 活動拠点：1) 大都市圏、2) 地方中核的都市圏、3) 地方小都市部、4) 農山漁村
- 8-3 団体での役割：1) 役員、2) 常勤スタッフ、3) 非常勤スタッフ、4) 会員
- 8-4 お差し支えなければ団体名と連絡先、あなたのお名前を教えてください。

ⁱ 傘木宏夫「公衆関与とNPOの現場から」（『環境アセスメント学会誌』第6巻第1号通巻11号）

ⁱⁱ 筑波大学自然保護寄附講座公開講座が例示できる。