

【特集：合意形成】

環境アセスメントと住民合意形成

原科幸彦*

【要旨】 わが国の環境アセスメントは計画の合意形成とは切り離されていたが、1997年の環境影響評価法の制定により、アセス結果が事業計画の意思決定に反映されるようになった。アセス結果には住民意見が反映されるから事業計画にも住民意見が影響を与えることになる。しかし、アセスは合意形成の支援はできても合意形成そのものを達成することは難しい。アセスにより主体間で情報の共有は図られるが、合意形成のために必要な関係主体間の継続的な「議論」の場は、アセスとは別の場として設定されるべきである。この場には、多様なステークホルダーが参加して対等な立場で透明なプロセスで議論を行うことが必要である。わが国でもアセスが次第に定着し情報共有が進むとともに、そのような場が作られてきた。たとえば、最新の事例として廃棄物処理施設計画の合意形成のために設けられた長野県・中信地区の検討委員会の例がある。本稿では、この場における合意形成プロセスについて紹介する。

キーワード：環境アセスメント、合意形成、住民参加、廃棄物紛争、ステークホルダー

はじめに

環境アセスメントは紛争を増大するだろうか。廃棄物処理施設の建設などで紛争の生じている事例はアセスメントのプロセスで紛糾する場合も多いので、環境アセスメントが紛争を発生させる要因であるようにも見える。しかし、個別の事例をよく見ると、アセスが行われてから紛争が発生したというよりも、もともと紛争状況だったものが、アセスの段階でさらに問題がクリアになった場合が多い。

なかには紛争が長期化しているのにアセスメントさえ行えない場合もある。たとえば、熊本県の川辺川ダム計画は36年も前に作られたものだが、ダム本体の工事は未着工である。このダムは九州でも最大級の規模であり、本来、環境影響評価法（アセス法）の対象にするべきものだが、附帯事業など事業の一部を着工しているという理由でアセスが行われてない。しかし、本体着工前なのだから環境影響の緩和方策を考えるためアセスを行うことは十分に可能である。地域住民の多数はダム計画の中

止を求めているが、事業者は住民の声に耳を傾けようとはせず一方的に説明を繰り返すばかりである。このことが問題の解決を難しくしている。

アセス法以前のアセスは、地域住民の合意形成の手段とは位置付けられて来なかった。アセス法のアセスでも、事業計画の合意形成は別だという考えもある。しかし、アセス結果が事業計画の内容に影響するというアセス法の仕組みは、従来とは違う考え方になったと見ることができる。

本稿では環境アセスメントが、現行のアセス法の枠組みの中で合意形成にどのように有効に機能しうるかを、まず検討する。アセス法の制定によりわが国のアセスには大きな改善があったものの、残念ながら合意形成上の機能は限られている。では、どうしたら良いか。次に、住民参加のあり方について考察し、合意形成を目指す参加のための条件を整理し、この条件を満たす最新の具体事例を紹介する。これは長野県で現在進行中の廃棄物処理施設計画についての合意形成プロセスである。

1. アセス法の改善点

1.1 改善点

1999年にアセス法が全面施行されるまでのアセスは、

原稿受付 2002.5.17

* 東京工業大学大学院総合理工学研究科・教授
〒226-8502 横浜市緑区長津田町 4259

地域住民の合意形成に活用しようという考えではなく、事業者が地域住民に説明をするためのものとして行われていた。それまでの国レベルのアセスは1984年の閣議決定に基づくアセス（閣議アセス）と、個別の事業法の枠内で行われるものがあった。また、地方自治体では都道府県や政令市の単位でアセス制度が作られていたが要綱によるものが主で条例は数自治体にしかなかった。このように、国でも地方でもほとんどが行政指導によりアセスが行われていたため、アセス法のような強制力はなかった。これらのアセスは事業計画の内容がほぼ固まった段階で行われ、事業を行うという結果は決まっているため、それに合わせるだけの「アワセメント」だと批判されてきた。

そして、情報公開も住民参加も不十分で、アセス結果が計画にフィードバックされることは極めて少なかった。しかし、アセス法のもとでは、アセス結果が事業計画にフィードバックされることを前提としている。アセスの結果次第で、事業計画は修正され、時には事業の中止もありうるという規定である。このため、情報公開と住民参加は、従来より早い段階から行われるようになった。

アセス法の考え方では、持続可能な発展を目指し人間行為を管理するための手段としてアセスを位置付けている。事業者は地域環境への配慮を充分に行われなければならない、しかも、事業者はそのことを社会に対して説明する責任を有するということである。アセス法のこの考え方は、住民との合意形成に一步近づいた仕組みになったといえる。しかし、実際の運用は、まだ従来型のアワセメント的なものが多いし、法の仕組み自体も整合性を欠く部分があり、改善すべき点がある。

アセス法に基づくアセスは事業を対象とする事業アセスである点では従来の閣議アセスと同じだが、法制化されたことにより規制力が生まれ、その中身も大きく変わった。アセス法についての詳細な議論は、文献¹⁻³⁾等に譲るが、本稿では合意形成の観点から手続の変化について述べる。民主主義は手続が重要だからである。

アセス法では、手続きを従来よりも早い段階から行うことにより、計画の変更や時には中止を含んだ環境配慮対策を講ずることが可能となった。従来の詳細なアセスの前に、スクリーニングとスコーピングという2つの段階が加わり、その分、事業計画の早い段階からアセス手続きを始めることができる（図1）。

まず、スクリーニングはアセ

スの対象事業を選ぶプロセスである。スクリーニング自体も地域住民との合意形成が必要だが、アセス法の手続きでは、この段階での地域住民の直接的な関与はない。スクリーニングの結果、詳細なアセスを行うことが決まると具体的なアセス手続に入る。少なくとも、これ以降の段階での合意形成は必要である。だが、現状では合意形成のための適切な手続きにはなっていない。

1.2 スコーピング（検討範囲の絞り込み）

従来のアセス制度ではアセス手続は準備書の公表から始まっていたが、アセス法に基づく制度ではこれよりも早期の段階からアセス手続を開始する（図2）。アセスの方法を決める段階として準備書公表の前に方法書段階が設けられた。方法書段階では、アセスにおける評価項目をどうするか、調査・予測・評価の方法をどうするかを決める。これはアセスの方法について、その案を方法書として予め公表し、地域住民等の意見を求めるものである。事業者はこれらの意見に答えて方法を確定し、準備書を作成する。この手続はアセスにおける検討範囲を絞り込むためのもので、英語ではスコーピング（scop-

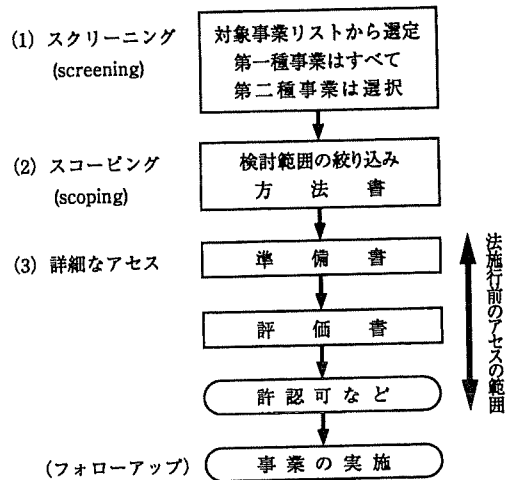
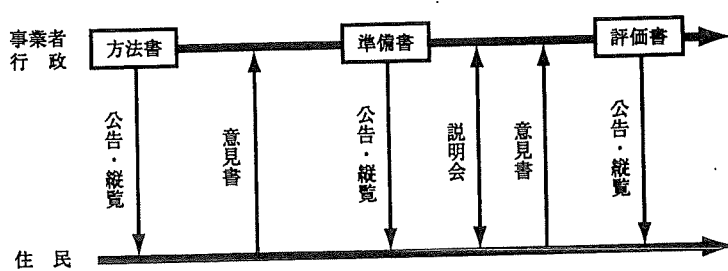


図1 アセス法による手順



(制定：1997.6.13, 施行：1999.6.12)

図2 アセス法に基づくプロセス（住民から見た流れ）

ing：検討範囲の絞込み）といわれるものである。しかし、アセス法の規定では、本来のスコーピングが行えるようにはなっていない。

環境アセスメントの目的は、事業の実施による環境影響をどのように緩和させるか（ミティゲーション）を考えることである。そのためには、環境影響を緩和させるための複数案の比較検討が必要であり、アセス法ではこの検討の経過を準備書に記載することが定められている。したがって、スコーピングで大切なのは単にアセス方法を定めるだけでなく、どのような複数案を検討するかをこの段階から考えることである。しかし、アセス法の方法書段階では、検討する複数案を明記することは義務付けられていない。これがアセス法の重大な欠陥である。準備書で複数案を比較検討するのであれば、当然、その複数案の範囲を方法書に書いておかなければならないはずである。

検討する複数案の範囲を絞り込むためには、事業者は地域住民や専門家との間で十分な意見交換を行わなければならない。ところがアセス法の手続では、事業者は方法書を公告・縦覧し、地域住民等はこれに対し意見書を提出するだけであり、十分な意見交換を行える形にはなっていない。事業者は意見書を受けた後は、この意見に対して直接の応答はせずに準備書を作成する。だが、これで良いだろうか。

意見書に対する回答は、次の準備書の中で行われるが、これでは遅すぎる。事業者は準備書を作成する前に方法書の中身を確定させる。したがって、事業者は方法書の中身を確定させた段階でそのことを公表することができるはずで、地域住民との円滑なコミュニケーションのためには確定版の公表が必要である。つまり、準備書作成の前に、住民意見に応答することが求められる。

だが、方法書の確定版を公表しても、それだけでは不十分である。方法書の内容を確定させるプロセスで、事業者と住民の間で意見のフィードバックができるよう、より積極的なコミュニケーションを行うことが必要である。具体的には、説明会と公聴会を開催し繰り返しの意見交換を実施し、方法の確定段階では事業者の見解を文書で示すことが必要である。

1.3 詳細なアセス

方法書の内容が確定すると従来通りの、準備書、評価書による詳細なアセスのプロセスに入る。環境アセスメントのプロセス全体は、ステークホルダー（stakeholders）といわれる、多様な利害関係者との間のコンサルテーションである。したがって、コミュニケーションが重要である（図3）。

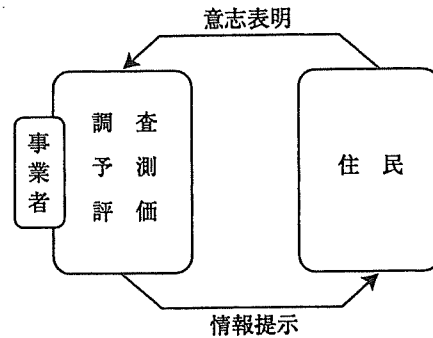


図3 アセスメントにおける主体間のコミュニケーション

このためのコミュニケーションには、政策・計画等の意思決定支援手法であるシステム分析の枠組みが適用される。システム分析では代替案の比較検討を行うが、アセスでは環境保全対策の代替案の比較検討を行うこととなる。世界で最初のアセス制度であるアメリカのNEPA（国家環境政策法）では、アセスの核心は代替案の検討であると明言している。アセス法に基づく手続でも複数案の比較検討を推奨している。この複数案とは原案とその代替案を合わせたものである。

コンサルテーションの推進のためには、複数案検討を単に推奨するだけでなく、これを義務付けるような法の改正が不可欠である。そして、複数案の検討過程を、文書によるコミュニケーションと会議形式でのコミュニケーションを効果的に組み合わせることにより進めて行かなければならない。

2. 合意形成プロセスとしてのアセス

2.1 合意形成と参加

アセス法によるアセスでは、従来よりも早い段階からアセスを始めることができるし、事業者にはそのように期待されている。その狙いは、事業の計画段階から情報を公開し参加を求めることにより、環境配慮を事業計画の作成に反映させようというものである。特に早期段階からの参加とは、事業者が複数の事業計画案を検討している段階からの参加を意味しているが、このことが事業者の多くには理解されていない。そもそも、早期段階からの情報公開と参加には、ほとんどの事業者は慣れていない。アセスメントは本来、計画プロセスの中で行われるものである。すなわち、計画策定への住民参加を推進するという考えを持たないと新しいアセスは有効には機能しない。

多くの事業者がこのことを十分理解していないのは、法自体の不備にも起因すると思われる。アセス法は本来、

事業の計画段階からアセスを開始するという考え方にに基づき作られたはずであるが、法の内容は上記のように整合性が取れていない。すなわち、準備書段階では複数案の比較検討が奨励されているが、方法書にはどのような複数案を比較検討するかについて記載することは義務付けられていない。このため、事業者には法制定の本来の趣旨が見えにくくなっている。

計画に対する住民との合意形成とは、計画策定の意思決定に地域住民も関与するということである。すなわち、計画の意思決定への住民参加ということがないと住民との合意形成はできない。そこで、住民参加のあり方について、以下に考察する。

2.2 参加の5段階

住民参加は意思決定に住民がどれだけ関与するかにより多様な段階がある。都市計画分野で住民参加の問題を扱った初期の研究者であるアメリカのアーンスタインは数十ものバラエティがあるとしたが、彼女はそれを8段階に整理した⁴⁾。その後も多くの研究者が住民参加の段階構成を整理してきたが、筆者はこれらの従来の議論を踏まえ、住民参加には次の5つのレベルがあると考えている⁵⁾。これはアーンスタインの8段階での整理の上の2段と下の2段を省き、意味ある応答 (meaningful reply) を加えたものとなっている。「意味ある応答」は、1960年代末の時代には、彼女が考えていなかった段階である、以下では、(1)から順に参加のレベルは上昇する。

(1) 情報提供 (informing)

この段階は行政からの一方的な情報提供である。住民からの意見は聴取しない。

(2) 意見聴取 (hearing)

行政から情報提供をするだけでなく、住民からも意見を聞く。しかし、この段階は意見を聞くだけで終わる恐れがある。

(3) 形だけの応答 (reply only)

さらに、住民からの意見に対し応答する段階である。ただし、1回の応答だけの場合がこれで、わが国の参加では従来この形が多かった。

(4) 意味ある応答 (meaningful reply)

これは、1回だけの応答ではなく、行政からの応答に対し、再び住民が意見を出せる。これに行政が再び答えるという形で、相互のフィードバックがなされるものである。この段階で初めて、行政と住民の間の議論が可能となる。ただし、意思決定は行政の責任で行うが、行政はその根拠をきちんと説明する説明責任を負う。

(5) パートナーシップ (partnership)

意味ある応答を超える参加形態で、住民と行政の間の十分な議論を行った上で、意思決定も共同で行う。同時に住民も決定に関して行政とともに責任を負うことになる。対等な立場のパートナーとしての参加である。

以上の5段階で整理することができるが、わが国のこれまでの参加は、残念ながらレベル3までが大半であった。たとえば、公共事業の事業認可プロセスでは多くの場合に公聴会が行われているが、その実態は言い放し、聞き放しで明快な回答は与えられない。つまり、レベル2の参加である。良くてレベル3「形だけの応答」が行われるだけであり、事業計画に住民意見はなかなか反映されない。それは、事業者の責任だけでなく、参加のタイミングも悪いのである。すなわち、事業計画の意思決定がほとんど終わって参加の機会が設けられるため、住民意見に答えて事業計画の内容を変えることは極めて困難である。

2.3 アセスの合意形成への効果

わが国の現行制度のうち、レベル4「意味ある応答」が得られる可能性のあるのは環境アセスメントだけである。アセス法に基づくアセスでは、事業の計画段階からアセス手続を始めることができるので事業計画が固まる前で住民参加の機会を設けることができる。だが、これも運営次第であり、まだ、その趣旨が生かされた運用はあまりされていない。事業者も発想の切り替えが求められる。

しかし、アセス法に基づくアセス制度はこのような考え方で作られているといっても、上述のように現在の仕組みは、法制定の趣旨と整合しているとはいえない。大切なのは、環境保全の選択肢の幅を拡大し、その選択に地域住民が関与することである。ところが、そのための複数案の検討が適切に行えるようにはなっていない。方法書段階という早期段階でこそ多様な案が検討できるから、この段階での住民参加が特に重要であるが、法アセスでは意見交換の場がないだけでなく、説明会さえ義務付けはない。必要なことは住民と事業者との議論の場を用意することである。そして、この議論の結果が事業計画の意思決定に反映されなければならない。

アセスは方法書とこれに対する意見書、そして、準備書とこれに対する意見書という形で文書による情報交換を基礎とすることにより、住民と事業者の相互の意見交換を行えるようにしたものである。この意見交換システムはフィードバックの回数は少ないが、誰もが参加することにより、民主的な手続となっている。しかし、合

意形成のためには多様なステークホルダーが参加できるとともに十分な意見交換、すなわち、「議論」が行えることが重要である。

アセスには、これによって問題に関する情報を社会が共有できるという大きな利点がある。アセスプロセスにより問題の本質やステークホルダー間の価値対立の状況が明確になり、その結果、一旦は対立が深まったものの、それが互いの理解を深め合意形成に至ったという事例がかなり生まれている^{8,7)}。

世界で初めてアセス制度を作ったアメリカでは、アセス制度の運用後10年ほどで、裁判ではなく話し合いで解決を図ることが増えてきた^{8,9)}。この話し合いでの解決の中心的方法が調停 (mediation) である。これは、裁判では時間と費用がかかる上、環境問題という、科学的判断と地域住民の主観的判断の両者が重要な要素となる問題の解決にはもともと裁判は向いていないためである。このため、いかに話し合いのためのテーブルを作り、そこにいかにして多様なステークホルダーを参加させるかが問題となる。アメリカでは過去20年ほどの間にそのような蓄積がされてきたが、わが国でも過去10年ほどの間にそのような試みが現れてきた¹⁰⁾。

このように合意形成の基盤づくりとして情報の共有という点でのアセスの効果は大きいですが、意見のフィードバックが十分には行えないため、アセス手続だけは合意形成に至ることは期待しにくい。紛争状況にある場合の合意形成のためには、アセス制度の整備とともに紛争解決のための場の形成が必要である。

3. 合意形成のための場の形成：廃棄物処理施設計画における試み

3.1 3段階の意思決定

廃棄物処理施設の建設は、いわゆる総論賛成各論反対となる典型例である。わが国では具体的な施設が建設される立地点が決定してから計画が公表されるので、この段階で問題が顕在化することが多い。施設の建設という事業段階の意思決定は多段階の意思決定の最終段階であり、本来、政策段階、(上位)計画段階、事業段階と順次、意思決定がなされている (図4)。しかし、わが国では通常、この3段階の意思決定の中で上位計画が決定された後の、事業段階になってようやく情報が地域社会に提供されるため、住民の求める事業計画案の変更などには十分な対応が出来ない。この結果、紛争状況に陥ることが多い。この場合、当然、地域住民は事業内容の枠組みを決める上位計画やさらにその上の政策の問題まで議論することを求める。これに答えるには立地問題はまず白

紙に戻し、事業の必要性から議論することが必要である。

長野県の中信地区における事例でも、事業段階の施設立地問題で地域住民の合意が得られなかった¹¹⁾。中信地区とは、長野県を4つのブロックに分けたものの一つで、松本市を中心とする南北に長い地域である (図5)。この地域の廃棄物処理施設計画は事業計画の段階から情報が公開され、アセスも行われた。そして、従来型の事業

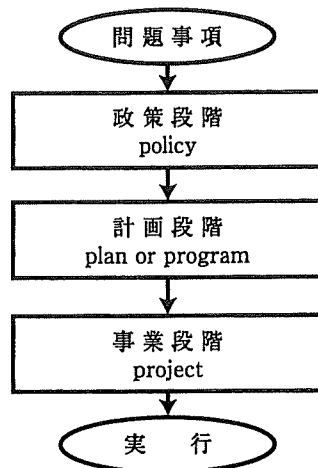


図4 政策・計画・事業とSEA

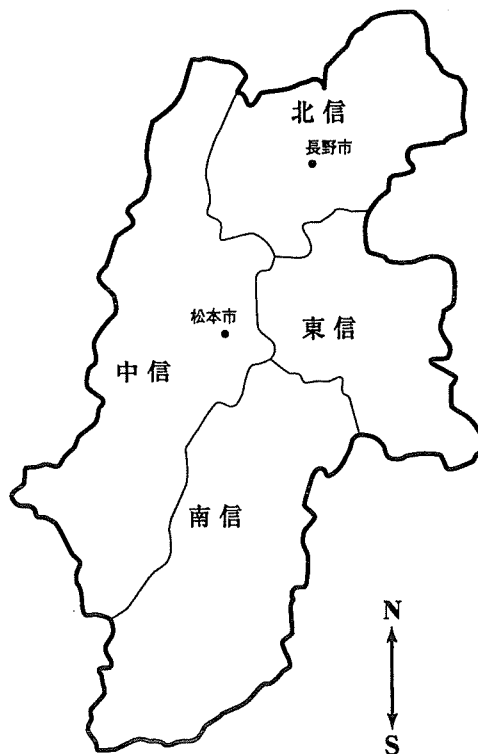


図5 長野県中信地区

アセスが行われた。施設の立地点は松本市の北に隣接する豊科町で、松本駅の北 10 km ほどに位置する豊科町東山地区に予定されていた。

この施設は長野県の第 3 セクターである長野県廃棄物処理事業団の中間処理施設および最終処分場であるが、この施設には産業廃棄物だけでなく、この地域の一般廃棄物を処理する穂高広域施設組合の焼却灰も処分される計画であった。すなわち、この施設は産廃と一廃の抱き合わせ施設である。これは費用節約という点では利点があるが、環境影響の配慮や地域合意という点では問題があった。この事例でも立地点が公表されてからアセスを行ったが、地域住民の不安はアセスでは解消されず、地元の合意が得られず行き詰まってしまった。

筆者は、この種の問題の解決には、事業よりも上位段階の意思決定に戻って十分な情報公開のもと実質のある住民参加を行わなければならないと考えている。すなわち、立地点を白紙撤回し、上位計画、さらには政策段階の議論から始めなければならない。問題の最上流の意思決定段階から検討をすることが必要である。最上流の政策段階で廃棄物処理の方針を決め、次に計画段階で具体的な施策の体系を決める。その次に、個別の事業計画を決める。処理施設の計画はこの事業段階であり、まず、どのような施設が必要かの検討から始めなければならない。

3.2 検討委員会設置の 7 項目の条件

2001 年 1 月、筆者は長野県の田中康夫知事からこの問題の解決を依頼されたが、上記の持論を展開した。すなわち、3 段階の意思決定にそって検討を進めるためには、この問題に関係する主要なステークホルダーを会議の場に参加させなければならない。委員会の構成は、合意形成における科学性と民主性を満たすため、専門家と地域のステークホルダーからなるものとする。しかも、十分な議論ができるよう、会議のメンバーは 20 人以下程度に制限することが必要となる。会議の運営方法も重要であり、判断に必要な情報が十分に提供されるようにしなければならない。そして、「公開での議論」が必須条件である。この検討の場をできるだけ行政から離れた中立的なものとして構成し、透明性の高い形で議論を進めることが求められる。

長野県・中信地区における本事例では、上記の検討の場は検討委員会という名称で設けられた。筆者はこの検討委員会を引き受けるにあたり、委員会設置の条件について具体的な内容を田中知事に示した。筆者の示した検討委員会設置の条件は、次のようになる。これは、これまでの筆者の研究や経験と、紛争研究分野における研究成果を踏まえて、一般的な原則として整理したものである。

- (1) 委員構成：委員は行政から独立した判断で選ぶ。十分な議論が可能のように全体で 20 名以内の委員とする。半分弱の学識者委員はまず委員長が直接選ぶ。そして、残りの 10 名ほどの地域公募委員は学識者委員で選考委員会を構成し合議の上、公募委員の選定を行う。多様な利害関係者、いわゆるステークホルダーを選出する。
- (2) 事務局の独立性の確保：会議運営を補佐する事務局は、行政からの独立性を確保するため県ではなくコンサルタントが担当し、その選定も委員会が行う。県および廃棄物処理事業団はわれわれの検討会への情報提供役という位置付けである。
- (3) 会議の公開：会議は原則公開とし傍聴を許す。非公開の部分は必要最小限とする。傍聴席に入りきれない人のためビデオでも録画する。CATV 等での放送も可とする。議事録は、発言順に発言者名を明記したものを作成し、公表する。一言一句を再生したものでなく議事要旨で良いが、議論の内容が具体的にわかる程度までは詳細に記録する。
- (4) 情報公開の徹底：検討会での議論に必要な情報で県が所有するものはすべて提供してもらおう。県には、必要な情報を得るために最大限の協力を求める。必要に応じて、各分野の専門家を検討会に招聘し情報提供を依頼する。
- (5) 住民参加の推進：以上のプロセスで住民参加のための基本条件は整うが、これだけで充分とはいえない。地域社会全体にどう情報が伝わっていくか、いわゆるアウトリーチの問題がある。この点は会議の公開と CATV など IT の活用でかなり満たせるが、地域住民等のステークホルダーの意見を議論にどう反映するか。これは委員を通じて行うのが基本だが、さらに直接の意見収集も適宜行うことが必要である。たとえば、傍聴者からも時間枠を別途設けて意見を聞くとか、意見書を受け付けるといった方法をとる。
- (6) 会議全体のスケジュール：時間が限られているのは確かだが、これにしばられないよう留意し、十分納得できる時間をかけて議論を行う。このため 1 年から 1 年半程度の期間は必要であろう。毎月 1 回程度は会議を開催する。当初は基本的な情報を共有するため、やや開催頻度を高く月 2 回ほど開く。しかし、会議開催の間隔を 2 週間は空ける。十分な議論を行うためには事務局が会議情報を準備するのに時間がかかるが、委員も個別に検討するための時間が必要である。とりわけ NGO や何らかの団体・組織の代表の場合は所属する団体・

組織内部での意見交換が必要だからである。適切なインターバルで会議を継続的に開くことが真の「議論」を行うための必須条件である。

- (7) 中立性の高い委員長を選ぶ：当該地域で中立性の高い適切な人物が選定できれば良いが、利害が絡むとその選定は困難となることがある。このような場合には、地域の利害関係から離れた外部の専門家の中から委員長を選ぶことも望ましい。

4. 長野県での実践

田中知事は上記7項目のすべてを了承した。筆者は他の機会にも委員会の設置にあたり、このような項目を提示しているが、すべての項目が了承されたのは今回が初めてである。このような7項目を満たす住民参加プロセスは、少なくともわが国では例がない。この検討委員会については、環境省も住民参加による廃棄物問題解決の先進例として注視しているという（2001年6月5日の参議院環境委員会、中村敦夫議員の質問に対する川口順子環境大臣の答弁）。

検討委員会は2001年5月27日に第1回の会議を開き、2002年3月17日で第16回目を迎えた。まだ、最終の合意形成には至っていないが、政策、計画、事業という3段階の意思決定のうち、2002年3月末の段階で2段階目の計画段階の意思決定に関する合意形成までがなされた。以下に、政策段階と計画段階の合意形成に関して経過の概略を紹介する。

4.1 会議の場の形成

紛争状況にある場合、様々な利害関係主体、すなわちステークホルダーが同じテーブルを囲み議論に参加しなければならない。特に賛否双方の代表委員が同数ずつ参加する議論の場を形成することが必要である。長野の検討委員会でも委員会のメンバーを決めるのに苦労をし、4月から始めて2ヶ月ほどを要した。委員会の構成は専門家とステークホルダーからなるが、できるだけ多くのステークホルダーが参加できるよう、前者は半数以下とし、後者を半数以上にするという方針で臨んだ。

委員選定のプロセスは次の通りである。まず、専門家として6名の学識者委員を委員長が選定した。専門分野と、地元・地元外という地域バランスを考え、長野県の地元の専門家が3名と地域外の専門家が3名となるようにした。次に委員長を含めた学識者委員7名により公募委員の選考委員会を設置し、この委員会で公募委員を選定するという手順を踏んだ。

公募では、応募者はこの問題に関する考え方や意見に

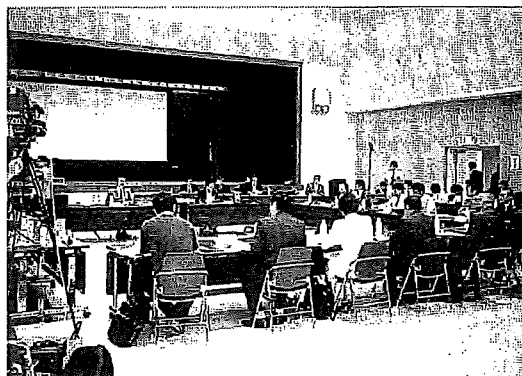


写真 公開で行われる検討委員会の模様
(中信地区・廃棄物処理施設検討委員会)

ついて小論文を書くという条件付きだったが、当初はこの事業に反対の住民やNGOは応募してこなかった。これは県の設置する検討委員会は信用が来ないというためだった。しかし、最初に選定した学識者委員7名の顔ぶれを見て態度が変わった。この顔ぶれなら賛否両者に対し公平な議論が可能だろうと判断したという。結局、最終的な応募者は36名になり、その中から賛否の態度が明確な委員が各4名、中立の立場が4名で計12名の市民委員を選出した。選出にあたり、これ以外に、問題への関わり方や、年齢、性別、地域バランス等も加味した。その結果、全体で19名の委員となり、豊科町での施設建設計画に反対の人も賛成の人も一堂に会することとなった（写真）。

検討会は3回目までを隔週に開催した。第4回目からは、筆者の示した原則の通り2週間から3週間おきに開催している。そして、事務局は行政でなくゴミ問題を専門とするコンサルタントに委託することを委員会で決め、委託先を委員会の場で透明な形で選定した。6月の議会で事務局委託の予算が承認され、7月の第4回委員会からコンサルタントが事務局を務めている。

会議の様子は毎回公開され、傍聴席は100席を用意した。新聞や地元のテレビ局も毎回、検討委員会の模様を報道しているし、ビデオ録画もされ地元のCATVが放映している。議事録は発言者名を明記したものをインターネット上でも公表しており、極めて透明性の高いプロセスとなっている。さらに、委員会からの積極的な情報発信として、9月からは市民委員の手でニューズレターをほぼ毎月発行している。

このように行政からは一歩離れた立場となるように会議の場を形成して、検討を行ってきた。これまでの政策段階と計画段階の合意形成は以下のように進んだ。

4.2 政策段階の意思決定

当初の3回は基本的な情報を共有するためのセッションであった。初回は検討委員会の進め方と規約の承認、メンバーの自己紹介および廃棄物問題に関する考え方の紹介を行った。議論の進め方については、豊科町での施設建設計画という県が提示した当初案は白紙撤回して、中信地区全体の問題として議論をすることを決めた。その結果、当初の会議名称から豊科町という地名は省き、その代わりに中信地区と明記することにした。第2回はヘリコプターによる中信地区中央部の視察で、豊科の問題ではなく中信地区全体の問題を考えるという認識を共有した。そして、第2回、第3回では、公募委員に応募したが委員に選ばれなかった人達の意見も聴取した。

これら3回の会議から、各委員の意見、選外の人々の意見が得られたので第4回ではこれらの意見を整理し、今後の議論の進め方を決めた。上位計画や政策段階から議論を行うことが確認された。長野県は平成13年度中に県の廃棄物処理計画(案)を策定するので、中信地区に関するこの検討会で提案する計画を、県全体の計画に反映させることが合意された。そして、そのために12月中には具体的な上位計画を作ることを当面の目標とするという合意がなされた。

第4回から議論は新しい段階に入った。まず、施設が必要か否かの検討の第一段階として廃棄物の現状把握と将来予測の検討に入った。このためには減量化をどれだけ行うかが決定的な意味をもつ。そこで、第4回では、海外の例としてドイツにおける減量化の取組みについて情報提供があった。第5回には一般廃棄物および産業廃棄物の現状と将来予測を県の資料に基づき議論し、委員会の翌日は中間処理施設と最終処分場の視察を行って基本情報の共有を図った。この上で、第6回は特に一般廃棄物に絞って減量化の可能性を検討した。このため、事務局の試算結果をもとに議論を行った。第7回で、一般廃棄物の減量目標を現在の排出量から3分の1減らす、すなわち33%削減という政策段階の目標を具体的に示した。そして、第8回で改めて議論し一般廃棄物に関する政策段階での合意を得ることができた。

第8回目の後半から第12回目にかけては産業廃棄物の減量目標の検討が引き続き行われた。一般廃棄物に関しては、第8回目以降、減量目標を実現するための具体的な施策の体系についてワーキンググループ(WG)による検討も並行して行われた。産業廃棄物に関しても少し遅れたがWGでの検討を行い、ここでは減量目標の可能性についても検討を行った。こうして、第12回目の委員会で産廃の減量目標についても62%削減という合意が得られ、2002年1月13日の第13回目の委員会

で、一廃と産廃の両者に関する減量目標を明記した政策段階の廃棄物処理方針が、委員会の「中間まとめ」として承認され、県に提出された。

4.3 計画段階の意思決定

検討委員会では、政策段階で合意された方針を達成するための具体的な施策の体系作りを引き続き行い、これらの施策の体系をまとめて、「中間まとめ・その2」を作成した。これを3月の第16回委員会で承認した。すなわち、計画段階の合意形成もなされたわけである。これらの委員会からの報告は、県が策定中の長野県廃棄物処理計画に反映されることになった。

計画段階でのまとめを行った第16回委員会までは、政策段階のまとめを行ってから、3回しか委員会は開催されていないが、上記のように第8回委員会の後からはWGによる検討も行ってきた。このWGは一般廃棄物に関しては市民委員12名で構成し、産業廃棄物に関しては市民委員と地元の学識者委員の中からこの問題に識見のある6名を選出して構成した。こうして一廃のWGは5回、産廃のWGは遅れてスタートしたものの3回の会合を重ねて検討をしてきた。これらのWGでの検討状況は適宜、検討委員会に報告された。

一廃は市町村の責任で処理するので、県は施策の体系の方向を示す役割である。そこで、施策の体系の検討は市民委員の議論を基礎として行ったが、市民委員を出していない地元のNGOからも意見表明の希望が出されたので、WGにはその代表者にも参加してもらった。それ以外にもスーパーや関連団体などからも情報提供をして頂いた。一廃の具体的な施策は個々の市町村で策定されるので、その諸施策を実施するための組織作りなど推進体制の構築に関する提案も行った。

一方、産廃については、少人数グループでの検討により施策体系の整理を行った。産廃は、県が責任を持つ領域なので減量化目標も再吟味しながら施策体系を整理し、具体的な計画を提示した。たとえば、適正処理の観点から、無機性汚泥、廃プラスチック類、木屑の処理についても具体的な方策を提示した。さらに、産廃の処理に関して過去の不適正な処理が委員会で指摘され、この問題についても現地調査を行い(第9回委員会)、この問題解決を図ることも提言された。

こうして第16回委員会で、一廃と産廃の双方について計画段階のまとめが提示され、合意が形成された。

4月以降、検討委員会では第3段階の事業計画の検討に入った。いよいよ施設立地の問題を検討する。これらが正念場である。

おわりに

記者の中には、1年近くもかかってようやく立地問題を検討するのと言われる方もおられるであろう。だが、筆者は立地問題を検討するところまでできたことに大きな意義を感じる。当初、委員の中には、ゼロエミッションを推進すれば施設は必要ないという声も強かったからである。しかし、第2段階までの検討で、廃棄物排出量の減量化に最大限の努力を払っても廃棄物は残ることが理解され、焼却施設や最終処分場は必要だという基本的な合意は得られた。ただし、大幅な減量化により施設規模や立地条件は大きく変わってくることも確認された。このように施設自体の必要性に関しては、この10ヶ月ほどの継続的な議論の結果、基本的な合意が得られた。

この間、県は事務局ではなく情報提供者として情報公開に努めて来ているが、これが次第に住民の信頼を得ることにつながると筆者は期待している。委員会では生産的な議論が行われるよう現在入手できる情報は最大限活用している。紆余曲折はあるが、当初は対立していた多様なステークホルダーも次第に相互理解を深めつつある。今後どのような展開になるか、予断は許されない。だが、行政からできるだけ独立した立場で検討を続ける本検討委員会の今後を、注目して頂きたい。

環境アセスメントは本来、合意形成を支援するものである。アメリカのNEPA制度など、海外のアセス制度ではそのような機能を果たしてきた。わが国のアセスも、事業計画の意思決定と連動するような仕組みになったのであるから、この仕組みを活かして、合意形成を支援するものに育てて行くことが必要である。ただし、合意形

成そのものはアセス制度の枠内だけでは達成し難く、多様なステークホルダーが一堂に会して議論する話合いの場の設定が不可欠である。わが国では今後、特に、公共の議論という概念の成熟が求められる。

参考文献

- 1) 原科幸彦編著：改訂版・環境アセスメント、放送大学教育振興会、p. 331 (2000)
- 2) 環境技術研究協会：環境アセスメント・ここが変わる、p. 432 (1998)
- 3) 環境庁環境影響評価研究会：逐条解説・環境影響評価法、ぎょうせい、p. 745 (1999)
- 4) S. Arnstein: A Ladder of Citizen Participation. AIP Journal, No. 35, pp. 216-224 (1969)
- 5) 原科幸彦：市民参加の5段階、日本都市計画学会設立50周年記念ワークショップにおける講演、東京(2001)
- 6) L. Bacow & M. Wheeler: *Environmental Dispute Resolution*. Plenum Press, p. 372 (1983)
- 7) S. Harashina: Environmental Dispute Resolution in Road Construction Projects in Japan. *EIA Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 29-41 (1988)
- 8) L. Lake: *Environmental Mediation: The Search for Consensus*. Westview, p. 233 (1980)
- 9) L. Susskind and J. Cruikshank: *Breaking the Impasse; Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. Basic Books, p. 276 (1987)
- 10) 寄本勝美：市民参加の合意形成、地域開発、No. 344 (1993)
- 11) 原科幸彦：長野県における廃棄物処理計画への住民参加、環境と公害、Vol. 31, No. 2, pp. 42-43 (2001)

Environmental Impact Assessment and Consensus Building

Sachihiko Harashina

Professor, Dept. of Environmental Science and Technology
Tokyo Institute of Technology
(4259 Nagatsuta, Midori-ku, Yokohama 226-8502 Japan)

Abstract

In Japan, Environmental Impact Assessment (EIA) has been disassociated with consensus building in project planning. This situation has changed with the establishment of the EIA Act of 1997 which requires the results of an EIA report to be reflected in the decision making process of any project plan. Since public opinion is now reflected in the EIA report, it also influences the project plan itself. However, even though consensus building has become part of the EIA process, it is still hard to actually reach a consensus. Consensus building itself cannot be done through the EIA process alone, but must be attained through consecutive discussions between all the stakeholders. This should be done apart from the EIA process. Here all the various stakeholders must participate in free discussion and argument in a process that is fully transparent. Now that Japan has made progress in areas of EIA and free access to information, this type of environment has also emerged in this country as well. For example, there is the recent example of a case where citizens were able to participate in the planning committee for a waste treatment facility in Nagano Prefecture. This paper introduces the consensus building process using this particular example.

Key words: environmental impact assessment, consensus building, citizen participation, waste management dispute, stakeholders