

メンバー等からの個別意見及び参考資料

1. 原科幸彦さん P1
2. 角田季美枝さん P12
3. 村山武彦さん P14

東京工業大学大学院総合理工学研究科 研究科長 教授 原科 幸彦 さん
アセスメントと市民参画、コミュニケーションに関するご意見

(1) 「情報の提供」に関連するご意見

- ・リスクコミュニケーションは、そもそも多様なステークホルダー間のコミュニケーションであるので、国民一般に加え、企業、行政を含めた社会全般が確実にコミュニケーションを行う土壌を養う必要がある。それには十分な情報提供が不可欠である。
- ・化学物質の場合、環境中における影響については、客観的な検証が難しく、専門家の領域に入りすぎると、一般の市民が理解できなくなるという特徴がある。このため、常に継続的に情報を公開しながら対応することが必要である。
- ・情報公開については、クロスチェックが基本中の基本であり、社会の信用を得るため必須である。企業の情報提供（例：製品中の成分などの科学的データ）においてもその点は重要であり、それが企業の価値を高める。
- ・情報公開のためには、公文書管理をきちんと行うことが必要である。公文書管理法の制定により、情報を作成して廃棄する際、総理大臣が判断することになった。総理大臣ではなく、客観的な第三者が確認すべきであると思うが、1歩前進した。米国では第三者がチェックすることになっており、またフランスでは、何とフランス革命以降、公文書管理法が制定された。日本もきちんとすべきである。
- ・正しい情報提供という点では、専門家の倫理が非常に重要である。専門家は正しい情報を伝えなくてはならない。いろいろな圧力によりそれができていない状況が往々にして起こっている。国際社会ではこの認識は高く、例えば、私が今年の4月まで理事・会長職を務めていた国際影響評価学会（IAIA）では、倫理規定（「IAIA code of Ethics」）が定められている。

(2) 「対話の推進」に関連するご意見

- ・リスクコミュニケーションの合意基盤をどう形成するかが重要である。意思決定への市民参加に関して5段階モデルがある。第1段階は「情報提供」、第2段階は「意見聴取」、第3段階は「形だけの応答」、第4段階目は「意味ある応答」、第5段階目は「パートナーシップ」である。一番重要なのは、第4段階目の「意味ある応答」で、これを継続することは「議論する」ということである。「意味ある応答」がなされる、「公共空間での議論」（誰もがアクセスできる透明性の高い場での議論）が、リスクコミュニケーションのための基本的な場であり、アセスメントは「意味ある応答」を促進するためのメカニズムである。（参考文献：『科学』の論文、「環境アセスメントを持続可能な社会づくりの手段に」）
- ・化学物質の場合、情報の不確実性が高いので、市民の不安につながる。もしも、アセスメントを実施することがあれば、さまざまな点が明確化し、紛争解決の基盤が形成される可能性が高くなる。答えが出ないことも多々あるが、持続可能な関係を継続すれば問題になることはあまりない。
- ・アセスメントにはお金と時間がかかると誤解されている向きもあるが、簡易アセスメントの場合、期間は3ヶ月程度、費用は数百万程度で実施可能である。行政が、条例や法律で簡易アセスメント実施の枠組みをつくれば、各地域でコミュニケーションの場を提供することができる。

- 例えば、東京工業大学すずかけ台キャンパスの教育研究棟建設時に自主的に実施した簡易アセスメントでは、「方法書段階」で2回の意見交換会を実施した（期間：3ヶ月、予算：約500万円）。大学のホームページにも随時情報を公開し、高い評価が得られた。こういう場を作ってこそ、リスクコミュニケーションが生きてくる。

(3) 「場の提供」に関連するご意見

- リスクコミュニケーションの場としては、個別サイトにおける場面と国民会議的な場面の両方があるが、基本的には個別サイトで実施することが大切である。個別サイトで実施するためには簡易アセスメントを進めることが鍵となる。それにより、社会全体がリスクコミュニケーションに慣れ、学習し、変わっていく。
- 日本では、環境影響評価法の下で実施されたアセスメントは年間約20件しかない。地方自治体で実施されるのが50件程度なので、合計約70件となる。米国では年間6万件～8万件、中国では3万件以上実施されている。日本の経済規模を考えれば、3～5万件ぐらい実施されてもおかしくないであろう。そうなれば、市民が何度かはアセスメントを経験することができ、環境とは何かを考える機会を持つこともできる。同時に、化学物質アドバイザーを派遣・利用の機会も増し、活躍の場が増えるだろう。加えて、企業側にとっても、情報提供をし、意見を聴き、対応することが新しい作法となり、それがまさにリスクコミュニケーションになる。
- これまでの「化学物質と環境円卓会議」（以下、「円卓会議」という）を振り返ると、多くの課題がある。まず、円卓会議の設置時、政策提案型にしようという議論もかなりなされたが、そうならなかった。結局、現状のような形式にならざるを得なかったのだが、現状のような形式であれば、広報、情報提供に特化させるという方法もあったが（番組を制作して広報に活用するなど）、中途半端であった。予算が少ないというのであれば、インターネット等で中継するという方法も考えられる。また、情報公開という観点から、議論は公開するべきである。議事録に発言者名をしっかりと出す必要があり、そのことが実践されたのは良かった。
- その他、テーマにあまり一貫性がなく、その時の状況に応じて設定された点、開催の頻度が十分でなかったなど、全体的なマネジメント不足の点も否めない。司会はローテーションであったが、ローテーションの方法を取るのではなく、今後は例えば、2年程度同じ人に依頼した方が一貫したマネジメントの点からは良くなるのではないか。

(4) その他

- 円卓会議の場でのヒアリングの結果は、匿名ではなく発言者あるいは所属団体を記しての公表をすべきであると考えます。匿名にすると、信憑性がなくなり、意見の迫力もありません。
- 情報公開について、平成22年8月25日の朝日新聞（朝刊）の社説を参考としてほしい。政府が情報公開法の改正案の骨子を示しましたが、国民の「知る権利」を明確に打ち出しています。今後の日本社会のあるべき姿を示していると思います。

以上

環境アセスメントを 持続可能な社会づくり の手段に

原科幸彦 はらしな さちひこ(東京工業大学, 国際影響評価学会(IAIA)前会長)

残念なことだが、日本は、環境アセスメント後進国である。2009年5月、ガーナのアクラで、アセスメント分野の中心的な国際学会である国際影響評価学会(IAIA: International Association for Impact Assessment)の第29回世界大会が開かれたが、日本の立ち遅れを痛感させられた。

この大会に中国政府は局長を筆頭に30人を超える政府関係者を送り込んだ。そして、筆者が主宰したテーマフォーラムにおいて、局長自らが中国では年間3万件前後のアセスが行われていると報告した⁽¹⁾。アメリカでも連邦政府のアセスだけで年間3万~5万件である。だが、日本の環境影響評価法のもとでは年間20件ほどしかなく、全国の自治体の条例アセスを合わせても70件ほどにしかない。彼我の差は著しい。

IAIAの会員は120以上の国や地域から参加している。通常の国際学会は50前後の国の会員からなるから、IAIAの120以上という数はきわめて大きい。これは、環境アセスメントが先進国だけのものではなく、途上国も含めたグローバルなものとなっているからである。環境アセスメントは今日、人類共通の普遍的な手段となっている。

環境影響評価法の見直し

米国は1969年の国家環境政策法(NEPA)にもとづき世界で最初にアセスの制度化を行ったが、米国に次ぐ経済大国となった日本も、これに続いて1972年に環境アセス制度の導入が閣議了解された。しかし、その後の進展ははかばかしくなく、法制化は先進国の中で最も遅れた。1997年に環境影響評価法(以下、アセス法)が制定されたが、当時のOECD加盟国29カ国のうち、29番目であった。法制化まで四半世紀も要したのである。

アセス法は施行後10年を目途に見直すことが規定され、その準備のために環境影響評価制度総合研究会が2008年に設けられた(以下、研究会)。筆者も委員を務め、アセスの理念とは何か、国際的な視野からの議論も積極的に行ってきた。

研究会は公開で開催された。この場には本来、多様なステークホルダーが参加するべきである。だが、19名の委員は大学人・研究者、行政、産業界からなり、NGOや住民代表は選ばれなかった。彼らは産業界代表とともに研究会のヒアリングで意見を聞かれたものの、議論をする機会是与えられなかった。これで、民意を正しく反映できただろうか。

2008年6月より検討が始まり、研究会の報告書⁽²⁾はパブリックコメントを経て、2009年7月の第10回委員会でまとめられた。研究会の様子は議事録⁽³⁾を参照されたいが、多くが両論併記の形でまとめられ、研究会としての方向は明確にされなかった。その後、中央環境審議会の専門委員会で法改正の内容が検討され、この結果を踏まえて、政府は改正案を作成し、2010年3月19日に閣議決定された。

改正案は、参議院先議で審議に入り、4月8日に参議院環境委員会で参考人質疑も行われた。この場には、筆者も4人の参考人の1人として招かれ、意見陳述と質疑への応答を行った。その結果、少なくとも環境委員会においては、アセスメントとは本来どうあるべきかに関する理解は深まったように感じる。その後の委員会審議では、改正案の不備が認識され、施行後3年を目途として見直すなどの、野党提出の修正案が通過した。

だが、本会議では十分な理解は得られず、委員会を通過した修正案ではなく、政府原案が4月21日に参議院を通過した。環境アセスメントの基本理念が国会議員諸氏の間広く共有されていれば、私が指摘した政府原案の欠点は理解されたであろう。本稿執筆中の5月初めの時点では、衆議院での審議入りを待っている。

改正案は、目的を記載した第1条には手をつけていないため、本格的な改正にはなっていない。現行法の目的では、対象事業がきわめて狭く限定されており、持続可能な発展のための手段としては有効なものではない。

環境アセスメントの理念

NEPA と環境の質

世界の先駆けとなった米国の環境アセスメントはNEPAにもとづき行われている。同法は1969年12月に連邦議会を通過し、翌1970年1月1日に施行された。今から40年も前になる。

NEPAは連邦政府の意思決定が環境に与える影響を事前に緩和して、環境と調和させる意図で制

定された画期的な法律である⁽⁴⁾。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いる。ここで、environmental quality、すなわち、「環境の質」という概念を明示した。

NEPAの目的は4つある。第2条で、以下のよう示されている。

本法の目的は、人間と環境との間の生産的で快適な調和を助長する国家政策を宣言すること、環境と生物圏に対する損害を防止、または除去し、人間の健康と福祉を増進するための努力を促進すること、国家にとって重要な生態系と天然資源についての理解を深めること、そして、環境諮問委員会を設置することである。

2つ目の、「環境と生物圏に対する損害を防止、または除去し、人間の健康と福祉を増進する」の部分で、環境を環境汚染に止まらず、生物圏とともに総体として捉えている。環境の質全体の向上により、人間の健康と福祉を増進するのである。そのため的手段としてアセスメントが導入され、これを推進する機関として環境諮問委員会(CEQ)の設置が規定された。これは、環境の質に関する諮問委員会ということである。

環境アセスメントは、英語ではEnvironmental Impact Assessment(EIA)と表現される。EIAは人間行為が環境に与える影響(impact)を事前に予測・評価して、環境と調和した行為となるよう意思決定を支援するものである。環境制約のもとで判断するというsustainable developmentの理念が、既にNEPAに表れている。将来世代に対する現世代の責務という概念も、第101条の(b)、責務内容の1番目に記されている。

持続可能な発展

sustainable developmentは「持続可能な開発」あるいは「持続可能な発展」と訳されることが多い。環境基本法では「持続的発展が可能な社会の構築」となっているが、持続的発展という表現はsustainable developmentの本来の趣旨を表

していない。持続的発展という、発展が永久に続いてゆくように思われるが、それは地球環境の制約から不可能である。したがって、「持続的発展」という表現は不適切である。

また、日本語では、developmentを「開発」と訳す場合と「発展」と訳す場合がある。しかし、日本のような経済先進国では、今さら開発ばかりでもないだろうということで、生活の質や環境質を高めるという意味での発展を目指すことから、「持続可能な発展」と訳す場合が多い。一方、発展途上国の場合には、「持続可能な開発」と訳されることが多い。

sustainable developmentの本来の考え方は、環境は人間活動の器であり、人間活動は、器としての環境が持続可能、あるいは維持可能な範囲内でしか行えないということである。すなわち、環境を制約条件として明確に認識して、人間活動を考えなければならない。

開発行為の意思決定は、常に環境影響を配慮して行わなければならない。環境アセスメントがそのための主要な手段であることが、1992年のリオデジャネイロ憲章に明示された。その目的実現のための行動計画として合意されたアジェンダ21の第8章でも「政府のあらゆる段階の意思決定において環境配慮を行うこと、その過程での国民の関与」が規定された。

このように、環境アセスメントは持続可能な発展のための基本的な手段である。そして、これから行う人間の行為を考えるわけだから、アセスメントは、計画行為の一部と考えるべきである。

科学性と民主性

環境アセスメントには科学的な分析が必要である。しかし、環境の質という幅広い概念で考えると、科学だけで判断できる部分は限られている。すなわち、環境価値には、専門家の判断に依存できる部分と、地域住民の判断が尊重されるべき部分とがある。

生命や健康に関わる大気や水などの環境汚染や生態系価値の判断に関しては科学的知見が必要で、

専門家の役割が重要である。だが、人々の精神面や快適性に関わる、景観や身近な自然との触れ合い、さらには地域の歴史的文化的価値のような選択性の高い領域では、専門家の判断だけでなく地域住民の判断も尊重されねばならない。したがって、環境の価値判断には、専門家だけでなく地域住民の参加が不可欠である。持続可能な発展とは、環境と開発のバランスをどう取るかということであり、環境制約についての判断は地域住民と専門家、それぞれの意見が重要な意味をもつ。

人間活動の適切な管理のためには、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⁽⁵⁾。合理的な判断には科学的な分析が必要であり、公正な判断には公衆の参加が保証されなければならない。

環境アセスメントの方法

アセスメントはコミュニケーション

環境アセスメントは、社会的な手続きである。事業者は透明性の高い手続きを踏むことにより、説明責任を果たすが、あくまでも事業者が環境配慮を自主的に行うことを促進するのがアセスメントの役割である。説明責任を果たすには事業者と公衆の間の十分な情報交流が必要であり、アセスメントはコミュニケーションであるといっても過言ではない。

持続可能な社会をつくるには、環境との調和について社会的合意をはかるために公衆参加が求められる。参加には情報が必要で、情報公開の推進は環境アセスメントの前提条件である。

参加は形だけのものではなく、参加の5段階モデル⁽⁶⁾でいう、レベル4の「意味ある応答」の参加がなされなければならない。

レベル1: 情報提供(informing)

レベル2: 意見聴取(hearing)

レベル3: 形だけの応答(formal reply only)

レベル4: 意味ある応答(meaningful reply)

レベル5: パートナースhip(partnership)

「意味ある応答」がなされるということは、議論がきちんと行われるということである。これによって、人々は納得する可能性が生まれ、いわゆる informed consent が実現しうる。この議論は透明性高く行われなければならない。

意味ある応答は、「公共空間での議論」によって促進される⁽⁶⁾。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で、この場において事業者は説明責任を果たす。

環境アセスメントの手順

(1)スクリーニング 環境アセスメントでは、まず、その事業が著しい影響を与えるものか否かのスクリーニングが必要である。そのための判断基準として、現行法では、事業の種類と規模の大小を用いている。すなわち、事業種類を限定したうえで、規模がとくに大きなものを第1種、これに準ずるものを第2種として、第1種は詳細アセスの対象、第2種についてはスクリーニングを行い、対象事業を選定することになっている。

しかし、第2種でも現在の規定では規模が相当に大きい場合、これまでの実績では、すべてが詳細アセスの対象とされており、スクリーニング機能は果たされていない。種類や規模だけの情報では、影響が著しいといえるかは前もってはわからない。

そこで、まず、簡易アセスにより簡略なチェックをして、その結果によりスクリーニングし、必要なものについて詳細なアセスを行う方法がある。NEPA アセスなど多くの国の制度は、この方法を取っている。明らかに影響がないと判断されるものを除き、まず簡易アセスを行う⁽⁷⁾。

すなわち、少しでも環境影響が懸念されれば、まず、簡易アセスによりチェックを行う。その結果、影響が大きそうだとすれば、日本で行っている通常のアセスを行うという2段階の方式である。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

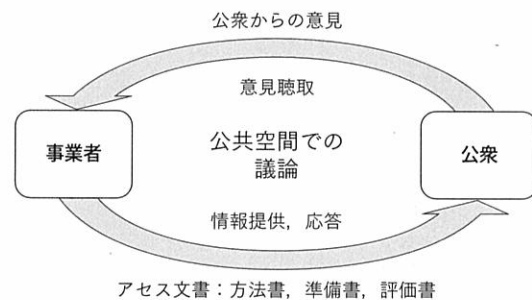


図1—アセスメントにおける「公共空間での議論」。

されるもののどれかに分類されるが、この考え方は、世界銀行や国際協力機構(JICA)など、国際協力の分野では一般的なものである⁽⁸⁾。

(2)詳細なアセス スクリーニングの後、詳細なアセスにおいては、環境配慮方策をどのように選択したか、これを透明性高く行うためシステム分析が適用されるが、その核心は代替案の比較検討である。代替案検討では、事業者が行おうとする提案事業のほか、環境配慮をさらに進めた複数の代替案を比較検討して説明する。この時、事業を実施しないノーアクション案も比較検討することにより、その事業を実施することの意味が説明できる。

詳細なアセスの手順は、まず、アセスの方法を記載した方法書というアセス文書を公表し、それについて公衆の意見を求める。これはアセスで検討する範囲を絞り込むことで、スコーピングといわれる段階である。事業者は意見に応じてアセスの方法を決める。これが1回目のフィードバックで、文書のやり取りによる議論である。

事業者は確定した方法書にもとづきアセス調査を行い、その結果が準備書という形で公表され、再度、公衆の意見が求められる。準備書は評価書のドラフトであり、公衆の意見に応じて最終的に評価書が作成公表されることとなる。これは2回目のフィードバックとなる。

この一連の文書のフィードバックが公開で行われることにより、公共空間が形成される。このやり取りが公共空間での議論である(図1)。このプロセスで事業者が誠実に応答すれば「意味ある応答」は実現することとなる。

アセスメントの役割は、このようなプロセスを経て、合理的で公正な判断を支援することにある。

改善の方向

現行法はどう改善すべきか。筆者は、現行法の中身に関して個別事項に即した改善の議論は既に行っている⁽⁹⁾。本稿では、あるべき環境アセスメントの観点から、対象事業の拡大、意味ある応答の条件整備、信頼性の確保に分けて述べる。

対象事業の拡大

筆者は環境省の研究会における議論から、法対象事業の範囲は大幅に拡大する必要があると確信するに至った。現在、問題となっている風力発電施設も当然対象に加えるべきだが、それに限らない。対象事業の種類と規模を拡大し、少なくとも年間1万件以上は対象とできるように制度を変えるべき段階である。

政府が何らかの形で関与する事業で、明らかに環境影響のないと思われるもの以外は、前述の簡易アセスを行い、スクリーニングにより詳細アセスを行うものを絞り込む。

利点は少なくとも以下の4つは考えられる。

第1に、これによってアセス逃れをなくせる。現行の第2種事業の規模下限が大きすぎることは、10年間の適用実績ですべてが第1種事業と同じ扱いになっていることから、明らかである。

第2に、アセス技術の発展が望める。技術はいろいろなケースに遭遇することにより新しい工夫が生まれ進化する。技術発展に必要な経験の蓄積と情報の整備は適用事例が増えることより進む。

第3に、アセス産業という環境産業の発展が望める。この新たな雇用の創出は経済のグリーン化の一例である。たとえば、米国では、州レベルのアセスも加えると毎年6万~8万件ものアセスが行われているため、アセス分野は大きな産業となり、人材の育成も進んでいる。

第4に、社会的な影響がある。環境教育、環境学習上の効果が絶大である。現状では、国民がア

セスを経験するのは一生に一度あるかないかだが、件数が数百倍から1000倍になれば、アセスの経験は一般的になる。そうすれば、アセス手続きもスムーズに進むとともに、人々は日常的に環境配慮をするようになる。事業者も同じで、環境配慮の姿勢が変わってくる。

このことは、環境配慮の“ハードウェア”が形成されることを意味する。ハードウェアとは環境計画の3要素の1つで、土地利用や施設などのハードウェア、仕組みやルールなどのソフトウェアとともに重要な要素である。社会の一人ひとりの心の問題で、環境配慮の意識や意志、意欲を示す⁽⁶⁾。したがって、マインドウェアと言ってもよい。これが形成されることで、真に持続可能な社会が実現すると筆者は考える。

意味ある応答の条件整備

環境アセスメントは規制ではなく、透明性の高いプロセスによって、事業者の自主的な環境配慮を促進するものである。そのためには、十分な情報公開のもと、意味ある応答のなされる参加が不可欠であり、これは代替案の比較検討を行うことにより実現される。

当然、詳細なアセスの第1段階、方法書段階から、意味ある応答が必要である。そこで、コミュニケーションの促進は不可欠であり、改正案で、この段階での説明会を設けることになったのは前進である。しかし、意見に応えるのが準備書では遅すぎる。アセス調査には通常、1年以上はかかるため、方法書の中身が固まりアセス調査を始める段階で、見解書などで応答すべきである。

そして、事前調査を禁止しないのは、大きな問題である。とくに自然環境調査では、アセス調査前に環境をかく乱してしまうと結果の信頼性がなくなる。辺野古アセスでは、事前調査としてサンゴ礁にボーリング調査が行われた。正しい調査結果が得られるよう事前調査は禁止すべきである。

準備書では、代替案の比較検討は必須であり、そのためには、方法書に比較検討する代替案を列挙しなければならない。スコーピングの重要な機

能はこれらの代替案を絞り込むことにある。これによってアセス調査の方法が大きく影響を受けるからである。

信頼性の確保

アセス調査自体は事業者が行うため、アセスにより説明責任を果たすには客観性の高い審査が必要となる。アセスの信頼性は、審査が厳正中立に行われることにより得られる。そのため、都道府県など自治体のアセスでは行政が審査をするものの、すべての自治体の制度で、外部専門家により構成される審査会が助言を行う。この審査諮問機関が設置されているという事実は重要である。

法アセスでは、環境省が審査を行うが、外部専門家による審査諮問機関は設けていない。現行法が制定され環境庁時代は、事業官庁ではなかったため第三者性があり、審査諮問機関がなくてもシステムとして基本的な問題はなかった。しかし、2001年に環境省となり、法対象の13事業種のうち最終処分場が所管事業となったため、アセス審査組織としての第三者性はなくなった。このため、自治体と同様に外部専門家からなる審査諮問機関を設置するべきである。オランダの環境評価委員会のような、環境行政からは一歩離れた組織が必要となった。

また、アセス手続きの遵守、コンプライアンスのためには、法制度との連動が必要である。行政手続法などの整備により、公衆が提訴できる範囲を拡大しなければならない。NEPA制度は米国の司法制度との連動により改善されてきた。代替案の比較検討の推進や、スコーピング手続きの新設などは、その具体例である。

さらに、アセス法の中に異議申立制度を設けることで、問題の迅速な解決を図ることが望まれる。異議申立制度は世界銀行のものが有名だが、日本でも国際協力分野で既に採用されており、JICAだけでなく、国際協力銀行(JBIC)や日本貿易保険(NEXI)でも導入されている。

新たな展開のために

政府が環境立国を標榜し、持続可能な社会づくりを目指すのであれば、アセス制度の充実が緊急の課題である。繰り返すが、年間20件程度しか法アセスが行われていないのはあまりにも少ない。この状況を変えなければならない。

日本の、大規模事業しか対象にしないという仕組みに問題がある。巨大事業であれば、アセスは費用も時間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、事業者だけでなく多くの国民の間にアセスに対して負のイメージが形成されてしまった。

アセス先進諸国では、日本よりも2桁も3桁もアセス実施件数が多いのは、簡易アセスが大半を占めるからである。だから、個々の事業者の負担は特段に大きいわけでない。このようなアセス制度の整備は不可欠だと筆者は考える。

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。アセスの広範な実施は、事業者や住民などあらゆる人々の環境配慮の意識を高め、持続可能な社会づくりに向けたハードウェアを形成するという大きな効果がある。

戦略的環境アセスメント

今回の法改正において、第1条には手をつけていないため、改正法は依然として事業段階のアセスを対象にしていることになる。しかし、持続可能な社会づくりのためには、事業よりも上位の計画や政策段階での環境配慮を行う戦略的環境アセスメント(SEA)が必要である。

政府は2007年に環境省のSEA共通ガイドラインを導入した⁽¹⁰⁾。だが、このガイドラインは事業の位置や規模等の検討段階が対象でマスタープランなどは対象外であり、日本型SEAと称している。諸外国では上位計画を対象にしており⁽¹¹⁾、環境影響評価法の改正とともに、世界に恥じないレベルのSEA法が必要である。

ここで大切なことがある。SEAは計画や政策の選択のためだから、環境影響と社会経済影響と

の比較考量が必要となる。その意味では環境をはずし、戦略的アセスメントとするか、持続可能性アセスメント(Sustainability Assessment: SA)としたほうがよいともいえる。実際、IAIAでは、SAという概念が広がりつつある。

持続可能な社会づくりに向けた、環境行政の新たな展開を望みたい。

文献

- (1) Zhu Xingxiang: Experience of an Emerging Country: China and the Role of EIA, The 29th IAIA Annual Conference, May 17-22, 2009, Accra, Ghana(2009)
- (2) 環境影響評価制度総合研究会: 環境影響評価制度総合研究会報告書(案), 環境省(2009)
- (3) 環境省 HP: 環境影響評価制度総合研究会, <http://www.env.go.jp/policy/assess/5-3synthesis/index.html>
- (4) C. Eccleston: The NEPA Planning Process, John Wiley & Sons, Inc(1999)
- (5) 原科幸彦: 環境アセスメント, 放送大学教育振興会(1994)
- (6) 原科幸彦編: 環境計画・政策研究の展開, 岩波書店(2007)
- (7) L. Canter: Environmental Impact Assessment, second edition, McGraw-Hill, Inc(1996)
- (8) JICA: JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations(2010)
- (9) 原科幸彦: 環境と公害, 39(1), 59(2009)
- (10) 戦略的環境アセスメント総合研究会: 戦略的環境アセスメント総合研究会報告書, 環境省(2007)
- (11) B. Sadler & R. Verheem: Strategic Environmental Assessment, Government of the Netherlands(1996)

7月号予告

6月25日発売予定

特集 生命創造は可能か(仮)

物理条件から生まれ出る“自己増殖” 菅原正
 生命誕生を膜の科学から考える 有賀克彦
 人工細胞: 生命を深く理解するために

市橋伯一・四方哲也

人工タンパク質合成系の創造 上田卓也
 ナノマシンとして生命機能を再現する 竹内昌治
 情報科学が生む新たな創発へ 萩谷昌己

[コラム]

複雑系と人工細胞 池上高志
 芸術における生命創造 岩崎秀雄

* *

テクノロジーアセスメントの現代的意義 吉澤剛

『科学』からうまれた本



驚谷いづみ著
 『にっぽん自然再生紀行 散策ガイド付き』岩波科学ライブラリー 169
 B6判 128頁, 定価 1575円
 2010年4月刊
 希少植物の息づく谷へ, 「樹木葬」の舞台へ…… 荒廃した自然の再生に立ち上がった人々を各地を訪ね, 生きものににぎわいの中ですら汗を流す。足元の自然を見つめ直すヒントがいっぱい詰まった, 〈これからのエコツアー〉への誘い。



本庶 佑著
 『いのちとは何か——幸福・ゲノム・病』
 四六判 144頁, 定価 1995円
 2009年12月刊
 永遠の問いに現代の生命科学はどのように答えるのか, 環境との相互作用の中で生まれ進化してきた生命は, 〈偶然〉と〈必然〉の狭間を歩んでいる。いのちのダイナミズムと人の幸福を世界的に知られる研究の第一人者が語る。



伊知地国夫著
 『Focus in the Dark 科学写真を撮る』
 B5判変型 48頁, 定価 1995円
 2008年12月刊 【カラー版】
 一流デザイナーのグラフィックかと思いきや, セッケン膜, CD, 氷, 粘菌, ホタルイカの発光……。本誌連載に解説を大幅加筆。撮影のヒミツ, コンパクトデジカメでの手軽な撮影方法も披露します。

「国民が主役」近づく案だ

施行から10年目に入った情報公開法の抜本改正に向けて、行政刷新相の下に置かれた「行政透明化検討チーム」の案（大臣案）がまとまった。

法律の目的に「国民の知る権利」の保障を明記したり、開示請求の手数料を原則廃止したりするなど、大臣案はかなり踏み込んだ内容になっている。

相次ぐ迷走・混沌で精彩を欠く民主党政権だが、この問題に関しては「民主党らしさ」を発揮したといえる。

中でも注目されるのは、政府機関がもつ外交、防衛、治安などの情報の扱いをめぐる、行政側に広く認められている裁量の見直しに言及した点だ。

今の法律では、情報を公にすると国の安全が害されるなどのおそれがあるかどうかを、行政機関の長がまず判断する。公開を求めて裁判を起しても審理対象はその判断に合理性があるか否かにとどまり、結果として行政側の意向が尊重されることが多い。

大臣案はこれを改め、そのようなおそれの有無を裁判所が直接に判断する仕組みとするよう提唱した。警察庁や防衛省、外務省などは「専門の知識や経験を持つ者でないと正しい対応はできない」と抵抗したが、説得力がある言い分とは思えない。

現行法の下で司法審査が機能せず、「原則非開示」という逆立ち現象が起きている。それを改めるのが大臣案の狙いであり、行政の高度の政策的・専門的判断まで否定するものではない。公にできない理由をしっかりと立証し、裁判官を納得させればよい話だ。

大臣案には、裁判官が非公開の場合で文書の中身を見て開示の可否を判断する「インカメラ審理」の導入も盛り込まれた。現在、裁判官は文書の内容を知らないまま、公開してはいけない情報が含まれているかどうかを、周辺資料から推測して判決を出している。隔靴搔痒とはこのことだ。このため

国民の納得を得られず、制度への疑問と不信を生んできた。インカメラ審理は情報公開訴訟を実効あるものにすると同時に、各庁やその諮問機関である情報公開審査会に緊張感を与え、適切な対応を促すことにもなる。

焦点は大臣案の今後の扱いに移る。法案化の段階で各庁が改めて抵抗するのは必至だし、政党間の折衝も必要になる。大切なのは「行政機関が保有する情報は国民の共有財産である」という基本を忘れないことだ。

政権交代の時代を迎え、政府の情報が内部で独占されることの危険と弊害は、与野党の間で共有されているだろう。文書の適正な作成・管理と情報公開。双方がそろってはじめて、行政は民主的コントロールの下におかれる。真に国民が主役となる国を築くために何をなすべきか。各党ともその問題意識を胸に、文字通り政治主導で制度の深化と発展に取り組んでもらいたい。

出典) 平成 22 年 8 月 25 日付 朝日新聞

バルディーズ研究会 運営委員 角田 季美枝 さん
国のリスクコミュニケーション事業に対するご意見

(1)「情報の整備」に関連するご意見

- ・環境省や経済産業省は、PRTR の情報をウェブサイトに掲載しているが、ウェブサイトでの情報掲載の内容や方法は、国民が欲しいという観点からの情報といえるのだろうか。ウェブサイトへのアクセス数など分析して評価し、改善しているか。
- ・生活の中で化学物質を適切に使用できるようにするためには、メディアリテラシーに関する教育も重要である。そのためには、文部科学省と連携して、教育の現場に対してアプローチすべきである。教育の現場にアプローチする場合、一番重要な関係者は学校の先生と子どもを持つ母親である。
- ・これまで学校教育で化学物質に関するリスクコミュニケーションが取り上げられてこなかった。家庭での教育や工場見学など、年齢に応じた教育方法も考えながら実施すべきである。
- ・PRTR データについては、行政、企業からの情報提供は物質別の排出量のみで議論されており、リスクについて議論されていない。物質選定のプロセスでは毒性も考慮しているので、排出量に加えて毒性を考慮したリスクの観点を入れて議論すべきである。
- ・行政区分をまたがる広域（風や水の流れに沿ったまとまり）にわたるリスクについては、地方自治体で対応するという発想が薄く、国で対応すべきである。
- ・地域のリスクの状況等について地図上で表示すればインパクトもあり、イメージしやすい。

(2)「対話の推進」に関連するご意見

- ・化学物質アドバイザーは化学物質の専門家であり、一般市民への説明が分かりやすくできていない。化学物質アドバイザーの研修プログラムが必要である。
- ・工場や行政がリスクコミュニケーションを行う場合、ほとんどが町内会や自治会のみを対象としている。また、騒音や悪臭に対する苦情対応で、なかなか化学物質に関するリスクコミュニケーションに進んでいない。地域の化学物質に関心を持った人に参加してもらえるような場を継続的につくっていくためには、法制度の整備も検討した方がよいのではないか。
- ・いまの制度では、企業側にリスクコミュニケーションをしようというインセンティブが働かないという現状がある。リスクコミュニケーションを継続的に実施しているところや化学物質の排出を企業努力で削減したところに対する税制優遇などのアメを与えるような議論もあってよいのではないか。

(3) 「場の提供」に関連するご意見

- ・ 円卓会議は、政策的な位置づけが意見交換にとどまり、議論が抽象的となった。
- ・ 次の新たな円卓会議の場については、政策提言ができるような、ステップアップしたものとなるとうい。
- ・ 急性毒性以外の毒性について、産官学共同で予防の観点からどのように対応していくべきかについても議論すべきである。
- ・ 化学物質過敏症など、医学的には病気とされていないが健康被害が出ている場合についても、「子どもの健康と環境に関する全国調査（エコチル調査）」結果を活用するなどして、議論してもよいのではないか。
- ・ 参加メンバーのバランスとして、現在は、産業界 7 対市民 7 で数的にはバランスがとれているが行政の参加者が少なかった。
- ・ 参加メンバーについては、基本となるメンバーを決めておき、テーマによって参加者を入れ替えてはどうか。今までは、どちらかといえばメンバー間の合意を得られるような調和型の場であったが、必ずしも調和型をめざす必要はない。
- ・ 円卓会議メンバーの参加の仕方として、各メンバーが所属の団体を代表するというのではなく、一市民として参加する形態も考えられるのではないかと。企業であれ行政であれ、市民である。
- ・ 市民には様々な利害があり、市民がどのように政策立案に関与するかを考えなくてはならない。海外では政策立案過程において参加型民主主義の様々な形態が試されている。たとえばデンマークではコンセンサス会議は国会の技術評価局の下に置かれて機能しているが、きちっと政策立案のプロセスに参加型の場を位置づけることが重要である。
- ・ 平日昼間に円卓会議が開催されると、ふつうに勤めている人間には参加は難しい。平日夕方方の開催や緊急課題でなければ、メーリングリストやワーキンググループでの議論とすることもできるのではないかと。

以上

早稲田大学 理工学術院創造理工学部 知財・産業社会政策領域 教授 村山 武彦
さん

リスクコミュニケーション全般に関するご意見

(1) 情報の整備

- 一般には、受け手のニーズに合わせた情報提供をすべきだとよく言われているが、一般市民の関心、知識のレベルは千差万別であり、実際には、そのニーズを把握した上で情報提供をするのは難しい。リスクコミュニケーションを行う場面あるいは対象が具体的に becoming はじめてニーズが明らかになり、情報提供が可能となる。
- リスクコミュニケーションなのでリスクの話をする必要性は一般的にはあるが、場面によっては、リスクの概念を説明する必要性は必ずしもない。例えば、サイトコミュニケーションを行う際、ばく露の確率や有害性のレベルの説明よりも、騒音、大気の汚れなど、一般的な環境負荷、つまり、五感で捉えられるものの方が、一般の人に対してはわかりやすく、関心も引く。わかりやすい話から始めないと、コミュニケーション自体が成り立ちにくい。これまでの経験から、リスクの概念が十分に理解されなくても、企業や行政の取組姿勢や取組内容について理解してもらえれば、納得を得られることが比較的多い。
- 都道府県や市のレベルで、もう少し地域別の情報が提供されるとよいのではないか。また、情報提供する際に、不要に市民の不安を煽ってしまうのではないかと懸念を持たれることもあると思うが、これまでの経験からは、そういった懸念は杞憂であることが多く、情報を公開しても問題になることはあまりないと思われる。
- 事故発生時の情報提供について、メディアからは、「基準値」との比較が見出しになることがあるが、そうした数値の比較にどこまで意味があるのか考える必要がある。また、環境分野では、リスクに関する内容に近い表現として、「恐れ」という言葉が使用されている場合が多いが、恐れがあるかないかという二者択一から一歩進めた表現方法を検討した方がよい。行政からの情報では、事故発生時、「直ちに影響はない」という表現がしばしば見られるが、リスクに近い内容の表現については、「直ちに影響はない」といった画一的なものではなく、「極めて小さい」、「ほとんどない」、「あまりない」などでレベルを分け、さらにその表現がどのレベルの確率の範囲に相当するのかを設定するといった標準的なカテゴリを新たに考案した方がよいと思われる。

(2) 対話の推進

- 企業のコミュニケーション事例をみると、環境全般をテーマとしていたり、地域のお祭りへの参加等を通じて地域と対話している場合が多い。そうした状況を考慮すると、化学物質アドバイザー制度については、目的をリスクコミュニケーションに限定する必要は必ずしもないのではないか。それにより、アドバイザーの活躍の場が狭まっている可能性がある。環境コミュニケーションの一つとしてリスクが扱われる場においても活動

できるような位置づけがあるとよいかもしれない。

- 企業については、平常時から、地域とのコミュニケーション、人材の確保に努めてほしい。平常時にコミュニケーションを取っていれば、非常時にそのチャネルができていますので、こういった人を集めて、こういった説明をすればよいのかなど、検討しておくことができる。
- 行政に対しては、仲介役、サポート役としての期待は大きい。市民と事業者の間に立つなど、コミュニケーションのきっかけをつくるという役割が期待されている。

(3) 場の提供

- リスクコミュニケーションの結果をどう活かすかという議論があつてよい。例えば、その成果を国やある地域の環境基本計画に活かす、あるいは、化学物質対策、リスク管理の優先順位、取組の方向性の検討に活かすなど、議論した結果を何らかの形で反映することが重要かもしれない。目に見える成果があるとやりがいに繋がる。国としては、例えば、そうした取り組みが促進されるようなモデル事業を実施するというのも一案ではないか。
- 一般市民で学習会等に参加するのは、関心を持っている方で、よく勉強もされている場合が比較的多い。そうした人たち向けのコミュニケーションの場は確かに必要だと思う。一方で、関心の低い人に対してどの程度対応する必要があるのか、どのような情報を提供し意識や行動の啓発を行うのかといった点をまず明確にした方がいいのではないか。目的次第では、関心の低い人には呼びかけ自体必要ない場合もある。情報提供しても関心を持ってもらえない場合には、それ以上進めることができないだろう。
- 「化学物質と環境円卓会議」（以下、「円卓会議」という）に関しては、他に市民、行政、産業界が一堂に会する場がないため、そうした点では場の提供に相応の意義がある。
- ネットによる会議の中継と同時に、ツイッター（Twitter）等のツールで意見を募集するなど、ソーシャルメディアを利用して、円卓会議への関心を高める工夫があつてもよいかもしれない。
- 地域別に円卓会議を実施することも一案である。全国レベルの議論のほか、地域特有の問題を取り扱う場があつてもよい。米国では、レスポンシブルケアプログラムを実施してきた米国化学工業会が提唱したコミュニティ諮問協議会（CAP：Community Advisory Panel）という活動がある。ニュージャージー州でも、事業者が中心となって地域の市民らと協議会を作り、定期的にコミュニケーションを行う CAP の活動がなされており、さらに、年に1回、ニュージャージー州内の CAP メンバーが集まって、それぞれの成果や経験を共有し、またそれぞれの地域に戻ってそうした意見等を反映させるといった仕組みができています。それに近いような形態で自分たちの経験を共有して活かすといった仕組みが、日本の各地域にできてよいのではないかと。

以上