

環境影響評価制度の住民参加手続における環境NGOの役割に関する研究 —名古屋市藤前干潟におけるゴミ埋立処分場計画を事例に—

A Study on the Roles of Environmental NGOs in the Public Participation Process in EIA: A Case Study on the Landfill Project by Waste Disposal at the Fujimae Tidal Flat in Nagoya City

柳 在弘*・原科幸彦**

Jehong RYU and Sachihiko HARASHINA

要旨： 近年、自然との共生が謳われている中、開発事業による影響を最小限にするため、計画の早い段階からの環境アセスはもちろん、参加手続における各主体の積極的な参加がより一層重要となってきた。本研究では、特に開発事業による第一の被害者が自然生態系の生き物になる場合、環境アセスの参加手続におけるそれらの代弁者として、環境NGOの関わりが必要であることに着目し、藤前干潟におけるゴミ処分場計画を事例に環境NGOの果たした役割を把握しようと試みたものである。その結果、環境アセス開始前後の段階における環境NGOの活動、各環境NGO間の協力関係、環境NGOの活動による変化などを明らかにすることができた。

Keywords：環境影響評価、環境NGO、干潟、住民参加、ゴミ処分場

Abstract： While natural symbiosis is stated in recent years, to minimize the impact by development project, not only is EIA necessary from the early stages of planning, but also positive participation of each acting body in the EIA participation process has become much more important. In this research, Especially when the 1st victim by the development project are non-defensive creatures of the ecosystem, we focussed the need of involvement of Environmental NGOs as spokesmen for those creatures in the EIA participation process in order to grasp the roles of Environmental NGOs in the Fujimae waste disposal site project. Consequently we were able to clarify : those activities of NGOs, cooperation among Environmental NGOs and changes caused by Environmental NGOs' activities before and after the start of EIA process.

Keywords：Environmental Impact Assessment, Environmental Non-Government Organization, tidal flat
Public Participation, Waste Disposal Site

1. 研究の背景と目的

日本の環境影響評価制度において環境影響評価法（以下：アセス法）の制定（1997.6.13）は大きな意味を持つ。国の統一的法制度としての定着と住民参加手続の改善を行ったことは評価に値する。しかし、アセス法においても、事業計画が固まってから行う事業アセスの枠を越えてはいない。よって、従来同様、計画の早い段階からの住民参加の実現にとっては依然として限界が残されている。

自然との共生が謳われている今日、特に開発事業による第一の被害者が自然生態系の生き物になる場合は、それらに与える影響を最小限にするため、計画の早い段階からの環境アセスはもちろん、それらを代弁し、参加手続に関わる主体がより一層必要となる。幸い、近年そのようなことを反映し、また、自然との共生を目指し、環境アセスの場において自然生態系の代弁者として活動を行う環境NGOが増えつつある。

しかしながら、実際の環境アセスの場における環境NGOの果たした役割に関する研究はほとんどされておらず、主に、まちづくり分野や国内外の環境保全分野における環境NGOの活動や役割に関するものが大半を占めている。そこで、本研究では、計画の早い段階から自然環境保全のために活動をし、環境アセスプロセスへの参加も積極的に行った環境NGOを実際の事例から見ることで、その果たした役割を明らかにすることを目的とする。

2. 事例の選定と概要

2.1 事例の選定

本研究では、以下の理由で名古屋市藤前干潟におけるゴミ埋立処分場計画を対象にする。

- ①事業対象地が、世界的に保全価値の高い渡り鳥の飛来地となる干潟である。
- ②当該地域の環境NGOだけでなく他地域の環境NGOとも連携して、計画の早い段階から環境アセスの住民参加

* 東京工業大学大学院環境理工学創造専攻

** 東京工業大学大学院環境理工学創造専攻・教授

を主導し自然保護活動を行っている。

③環境NGOの活動が単なる反対運動ではなく科学的情報の発信や事業者への提案も充実している。

2.2 対象事業の概要

本事業の目的は名古屋港西1区を、逼迫した名古屋市の一般廃棄物等の最終処分場として整備するもので、事業計画地は名古屋市港区藤前二丁目110番地及び藤前三丁目801番地の地先公有水面である。事業規模は埋立面積が約46.5ha、埋立容積が約400万m³である。

事業の経緯と環境アセスのフローは、次のとおりである。本事業は、1964年に内貿埠頭地の造成計画として位置付けられていたが、81年7月「名古屋港港湾計画」の改定を経て、84年6月に105haの埋立計画が具体化された。その後、市は89年3月に新川の治水に支障があるとし、埋立面積を70haに変更、また92年には低生生物や干潟の分布状況から鳥類とその生息環境に与える影響を緩和するためとして52haに変更した。さらに、93年には事業の早期実現を計るためなどから、事業規模を最終的に46.5haに変更し、その翌年の1月から現況調査計画書の縦覧が始まり、環境アセスのプロセスがスタートした。

本事業における環境アセスは閣議アセスに基づき、名古屋市環境アセス要綱の趣旨を尊重して行われ、評価書の縦覧手続きが終了したのは98年8月28日のことである。

その環境アセスのフローは、図1のとおりである。

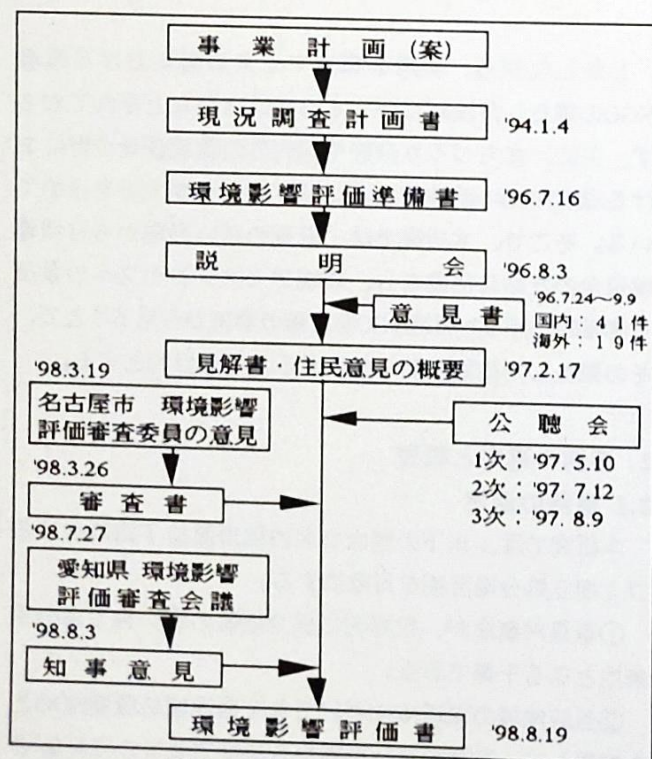


図1：環境アセスのフロー

3. 分析の枠組み

3.1 調査の方法

各調査の対象及び方法は以下のとおりである。

調査1：本事例と係わりを持つ環境NGOの抽出

本事例と一番深い係わりを持っており、計画の初期段階から積極的に活動を行っている藤前干潟を守る会（以下：守る会）と環境アセスの当事者である名古屋市環境保全局にヒアリング調査を行い、係わりを持つ環境NGOを抽出した。

さらに、抽出された環境NGOにおいてはその活動地域の違いにより、アセス手続きへの係わり方にも違いがあるものと想定し、名古屋市民主導の環境団体を地域環境NGO（以下：地域NGO）、名古屋市民以外者主導の環境団体を広域環境NGO（以下：広域NGO）に分類した。

調査2：各環境NGOが行った活動を把握

事業計画が具体化した84年から評価書の縦覧手続きが終わった98年8月28日までの間で行われた活動をその間の新聞記事と守る会のニュースレターから時系列的に整理することで、各環境NGOが行った活動を把握した^{註1}。

調査3：各環境NGOの働きかけによる変化の再確認

分析2を行い、そこで分かった変化を再確認するために守る会と名古屋市環境保全局に、もう一度ヒアリングを実施した。

3.2 分析の方法

分析1：環境NGOの活動及び環境NGO間の協力関係

調査1と調査2をもとに、アセス開始前では各環境NGOが他主体〔事業者（名古屋市、名古屋港湾管理組合）、市民、メディア、市議会、県議会、愛知県、中央官庁（環境庁、運輸省、厚生省）〕に行った活動を、またアセス開始後ではアセスプロセスにおいて直接的に働きかけ活動を行ったものと他主体を通して間接的に行ったものの二つのパターンを想定し、それらの活動を抽出するとともに、それらの活動における環境NGO間の協力関係を明らかにする。

分析2：環境NGOの活動が及ぼした変化分析

分析1をもとに、各環境NGOの働きによる因果関係を整理し、それらの活動が環境アセス開始前・後の段階においてどのように作用し、どのような変化を及ぼしたのか分析する。

以上の調査及び分析の方法については、次頁の図2のとおりである。

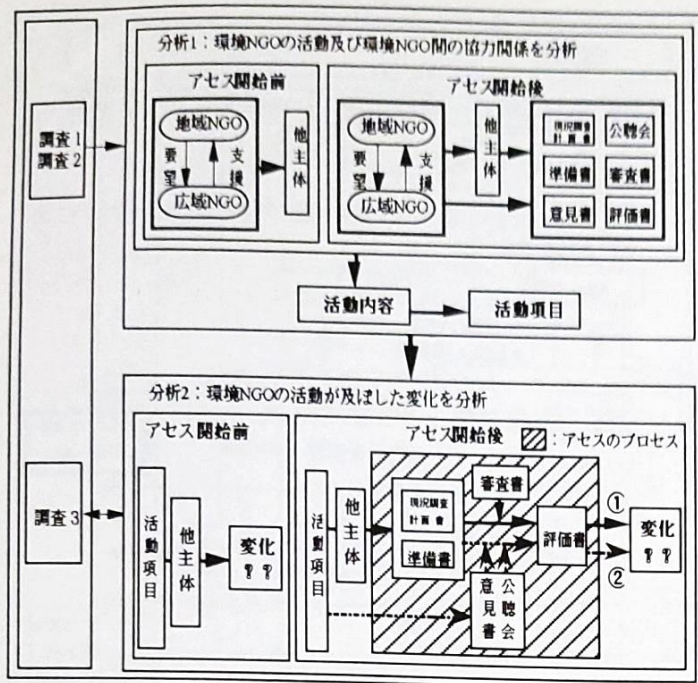


図2：分析の枠組

4. 環境NGOの活動把握

4.1 アセス開始前・後における環境NGOの活動

環境NGOの活動を整理した結果、主な活動として図3の左に示すように20項目の活動内容が抽出できた。

ここで見られた環境NGOの全体活動としては、アセス開始前には鳥たちの大行進という市街行進、請願署名運動、環境NGO間のネットワーク化などであり、アセス開始後には、審議会に厳正な審議を求めるために行った街頭でのピラ配布、夏休みを利用した干潟祭り、アセスの参加プロセスを備えて行った準備書・意見書の検討会、人工干潟実態調査等々である。

なお、アセス開始前・後にかけても、国内・国際シンポジウムの開催、毎月のように行った探鳥会・野鳥観察会等さまざまな活動が行われていた。

このような個々の活動には、類似性を持つものが見られ、これらをグルーピングすると図3の右のように、6つの活動の類型に整理することができた。

4.2 環境NGO間の協力関係

環境NGO間の協力体作りの活動は、地域の環境団体による名古屋港の干潟を守る連絡会（以下：連絡会）の発足から始まり（地域NGO）、その連絡会に名古屋市以外を活動舞台とする広域NGOが加わり、地域NGOと広域NGOのネットワークを形成した（〔地域+広域〕NGO）。

このように形成された連絡会は88年3月以前までは野鳥保護活動を中心とした協力体作り活動をしていたが、

その後は、ゴミ問題 やリサイクル等に関心を持つ環境団体への輪を広げるとともに、より広域レベルで野鳥保護活動を行う広域NGOと関係していった（〔地域+広域〕NGO+広域NGO）。

このような過程において主導的な活動を行った環境NGOを全体の活動から抽出し、整理したのが図4である。

環境NGO間のネットワーク化はアセス開始前の段階でほぼ終えており、アセス後の段階には新たなネットワークはほとんど構築されていない。

これはアセス開始前・後に於ける重点的な活動内容の違いによるものと考えられる。つまり、アセス前においては署名運動を中心とした世論形成活動を、アセス後においては意見書の提出や公聴会での陳述といったアセスの参加プロセスに重点を置いていたことが環境NGO間の協力内容からもわかる。その主な協力内容は次頁の表1と2のとおりである。

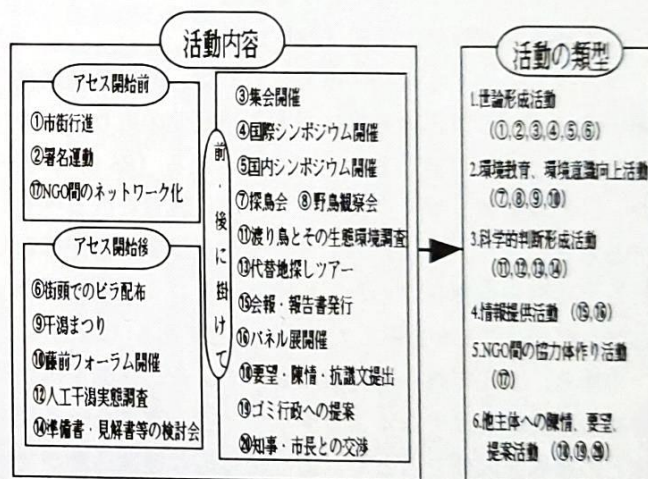


図3：各環境NGOの活動内容とその類型化



図4：NGO間のネットワーク

表1：地域NGOと広域NGO間の協力内容（アセス開始前）

要望	支援
(地域+広域)NGO→広域NGO	広域NGO→(地域+広域)NGO
●署名運動要望 ●国内及び国際シンポジウムでの呼びかけ ●調査のための資金助成要望 ●全国一斉調査要望	●署名運動支援 ●決議文を採択、市、県、中央官庁への働きかけ ●調査資金支援 ●全国一斉調査実施

表2：地域NGOと広域NGO間の協力内容（アセス開始後）

要望	支援
地域NGO→広域NGO	広域NGO→地域NGO
●準備書に対する意見・諮問・要望 ●公聴会に於ける公述要望 ●国内及び国際シンポジウムでの呼びかけ ●人工干潟実態調査実施	●準備書に対する意見書提出 ●公聴会での公述 ●決議文を採択、市、県、中央官庁への働きかけ ●人工干潟実態調査支援

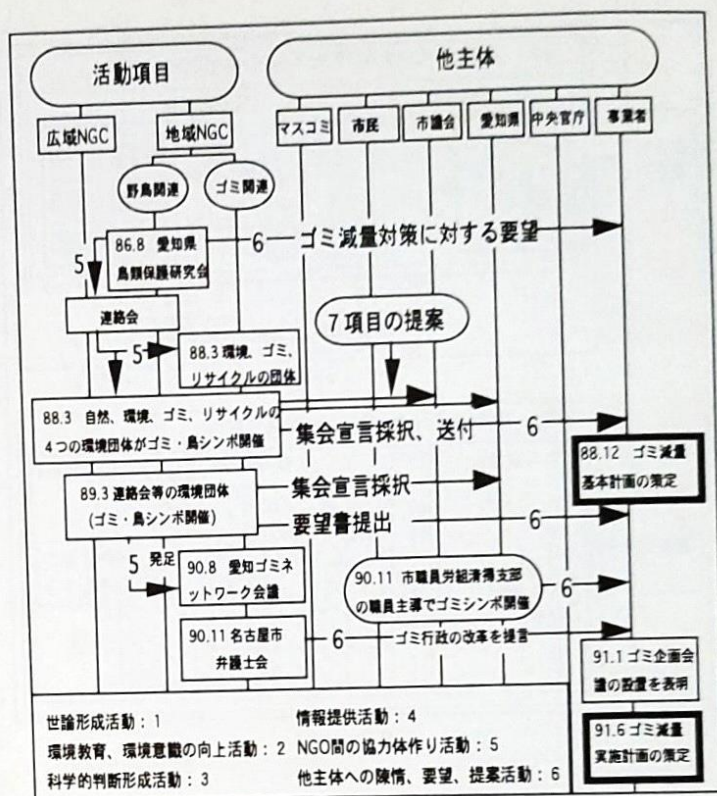


図5：ゴミ行政に於ける変化

5. 環境NGOの活動が及ぼした変化

5.1 アセス開始前に於ける変化

1) 名古屋市のゴミ行政に於ける変化

① ゴミ減量基本計画の策定（88年12月）

ゴミ行政に関する最初の意見としては、愛知県鳥類保護研究会によるゴミ減量策に対する市民側の取り組みを強化するように要望したことが挙げられる（86.8）。だが、分別収集やリサイクルなどで、ゴミ減量を計るべきであるといった、7項目のより具体的な提案活動が行われたのは野鳥保護を中心とした連絡会とゴミ問題に関わる市民グループとが連係して以来のことである（88.3）。

つまり、ゴミ行政への提案において、その活動主体が野鳥保護団体だけでなくゴミやリサイクル運動を行う団体との連係を広げたことで、より具体的な提案活動ができ、また市のゴミ行政の遅れを指摘するに当たっても説得力を持つ提案ができたと考えられる。

② ゴミ減量実施計画の策定（91年6月）

市によるゴミ減量基本計画が策定されてからも、環境NGOサイドではそのネットワークの輪をより広げ、ゴミ行政への提案・要望活動を続けており、また名古屋市弁護士会という多少中立的な立場の組織や市職員労組清掃支部という行政内部の団体からもゴミ行政の改善と藤前干潟の保全を強調した提案・要望活動が行われていた（90.11）。そのような活動により、市は以前までの態度を変え、市民、民間組織もゴミ減量策を担うパートナーとして取り入れて考えようとした「ゴミ企画会議（仮称）」の設置（91.1）の表明やゴミ減量実施計画の策定（91.6）といった、より具体的な取り組みを打ち出すようになったと思われる。その詳細をまとめたのが図5である。

2) 計画面積の縮小

本事業と関連し、計画面積の縮小は3回行われた。

その中で環境NGOの働きかけ活動によるものとしては2回目の計画面積の縮小（52ha）が挙げられる。

また、そのようになった背後の効果として連絡会等の環境NGOによる請願署名をもとに行った市議会への陳情活動が重要であったと思われる。つまり、市議会が環境NGO側の陳情に対し、3回目（87.6、88.9、91.1）まではその間の態度を変えず、ただ聞き置くことに止めていたものの、10万8千人分の請願署名として提出された時点（91.6）では、自民党市議団や社会党市議、県議団が藤前干潟を研修視察したり、市に資料を請求したりするなど、より積極的に審議に臨んでいることが分かる。

特に、4回目の陳情においては市議会の全会派の団長が紹介議員となったこともあって、市は世論の盛り上がりや環境保全の世界的なうねりに配慮し、計画面積を当初計画の半分にまで減らしたと思われる。

また、中央官庁としての環境庁が運輸省の港湾審議計画部会において「水鳥の生息環境の保全対策に万全の配慮をするように」と異例の発言（90年6月）をしたことも、公有水面埋立申請の際に環境庁長官が意見を述べる立場にあることを鑑みると市の計画変更にも有力な影響を与えたと考えられる。

その詳細をまとめたのが、次頁の図6である。

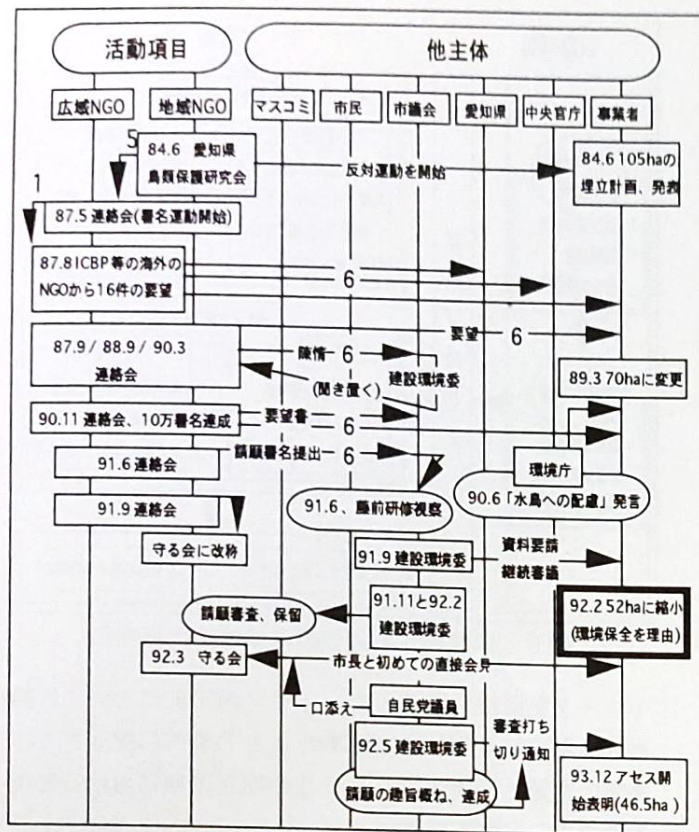


図6：計画面積に於ける変化

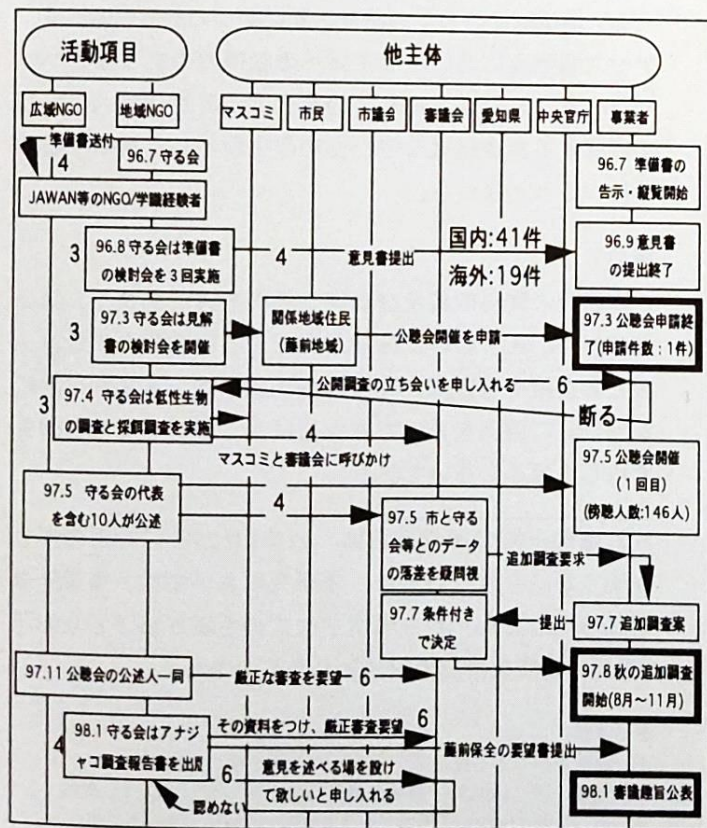


図7：アセスプロセスに関わるものに於ける変化

5.2 アセス開始後に於ける変化

5.2.1 アセスプロセスに及ぼした変化

①公聴会の開催

名古屋市の環境アセス要綱では、公聴会は見解書について意見を有する関係地域の住民から申請があった時に限って、開催することになっている。本事例の場合、意見書は国内外から60件が寄せられたが、その内、直接的な利害関係を持つ関係地域の住民からは1件の意見書も出されていない。ただし、事業者の提出した見解書に対する公聴会の開催を求めた申請が1件あった。これは、地域住民単独による公聴会開催への自力的申請に替わって環境NGO側の働きかけにより、関係地域住民が公聴会の開催を申請したためである。

②秋の追加調査

市は準備書の中で藤前干潟は鳥の餌場としての利用率が低く、水質浄化能力においても底生生物の数からして少ないなどとし、全体としての影響は小さいとしている。だが、環境NGO側はそのような結果を生み出した調査の方法及び算出方式に対し、意見書や公聴会場で独自の調査による結果を公表するとともに、再調査を強く要求した。このような環境NGO側の独自の調査による情報提供は自然環境を中心に審査したアセス審議会第2分科会の野鳥の専門家に、市と、守る会等の環境NGO側とのデータの落差などに疑問を与え、追加調査を市に求める契機を積極的に提供したと考えられる。ところが、市は逼迫したゴミ処分場問題を理由に、年間を通した通年調査は受け入れず秋の追加調査だけを行った。しかし、追加調査の結果、環境NGO側の主張していた鳥への影響と水質浄化能力を認めることになった。

③審議会の審議趣旨の公表

本事例における審議会は終始、非公開で行われていた。だが、幸い審議の最終段階(98.1)からはその都度の審議趣旨だけはメディアに公表されたので、アセス手続きの透明性を高めることができた。そのようになった原因は、審議過程を非公開にしていたことが、審査結果に対する憶測を招き、市は正しい情報が伝えられるよう、審議趣旨だけでも公表した方が良く判断したためである。すなわち、審議が最終段階に入るにつれ、審議結果に対する環境NGO等からの世論の盛り上がりやそれを反映したマスコミの報道などがなされ、非公開による欠陥を露呈したのである。以上のアセスプロセスにおける変化の詳細が、図7である。

5.2.2 アセスの結果に及ぼした変化

1) 渡り鳥への影響及び水質汚濁への影響

環境NGO側はアセスの参加プロセスを通して、例えば以下のように準備書におけるデータの不適切さを指摘している。準備書では、シギ、チドリの利用率が0.6%としているのに対し、NGO側の調査では31～96%となっている。また準備書では藤前干潟の生物量が $20\sim40\text{g}/\text{cm}^2$ （深さ10cm以内）としているのに対し、NGO側の調査ではゴカイだけでも $120\text{g}/\text{cm}^2$ 、アナジャコを入れると $600\text{g}/\text{cm}^2$ （深さ1m以内）以上にもなっている。

このようなことは準備書におけるデータの信憑性に疑問を投げかけ、市の追加調査を実施させる原因となった。追加調査においては、鳥の調査は目測だけでなくレーダ等も使用、また低生生物の調査は深さ1m深く調査した結果、渡り鳥の種類や個体数は94年とほぼ同じ傾向であったが、低生生物においては約3倍の重量が確認された。

環境NGO側の科学的なデータによる情報提供は、審議会の調査結果として野鳥の生息環境に与える影響は明らかであるとの異例の審査結果を生み出すに至っている。

しかし、このような異例の審査結果に至った理由にはもう一つ、鳥と水質の審査を担当した特別委員の果たした役割も見逃すことはできない。つまり、環境NGO側の科学的な根拠を持つ情報提供と特別委員による審議会内部での積極的な発言や追加調査の要請も重なり合って、行政側は評価書でそれらの影響を認めるようになったと考えられる。

2) 埋立工事の進め方及び埋立跡地の利用法

評価書においては、埋立工事の途中で干潟改良の実験効果を確認した上で、次のブロックの護岸工事に着手するとしており、埋立跡地の利用法についても、運動広場等を取りやめ、水鳥の生息環境がかく乱しないような自然観察広場を盛り込むと計画内容が変わっている。

この内容変化は、環境NGO側が指摘していた渡り鳥への影響や水質汚濁への影響を認めたことで、やむを得ず、より水鳥の環境に配慮した形に変えざるを得なかったものと考えられる。

アセス結果における変化は、図8のとおりである。

6. 結論

本研究では、名古屋市藤前干潟におけるゴミ埋立処分場計画を対象として、環境NGOが果たした役割を環境アセスの開始前後に分け、分析を行った。本研究の結論は以下の2点に要約できる。

1) 地域NGOは、計画の早い段階から広域NGOとのネッ

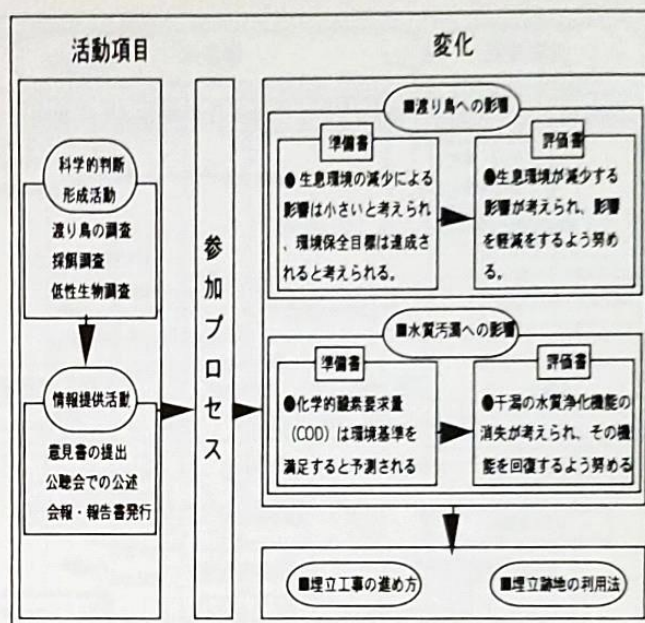


図8：準備書から評価書に於ける内容変化

トワークを形成したことで、アセス開始前において世論形成活動及び要望・提案活動をより効果的に推進させ、事業の本質と関連するゴミ行政や埋立面積における変化を及ぼすことができた。

2) 地域NGOの長年の調査活動に基づいた情報提供は、アセス開始後において他主体への説得力のある働きかけとなった。アセスプロセスの変化は、自然環境への影響を容認する審査結果を生むための手段として有効性を強く持つこととなった。

謝辞

本研究の資料収集及び事実関係の把握にあたり、関係者の方々、とりわけ、藤前干潟を守る会の代表の辻淳夫氏と名古屋市環境保全局の加藤明氏には、大変お世話になった。ご協力を頂いた方々には、この場を借りて御礼を申し上げるしだいである。

注) 藤前干潟の埋立計画は、99年1月25日に計画の中止が明らかにされているが、本研究においては、事業計画が具体化した84年から環境アセスの手続が終了した98年8月28日までを研究の対象としたものである。

参考文献

- 1) 藤前干潟を守る会 「ダイシャクシギ」 No.1～No.51
- 2) 堀島 啓(1998)「藤前干潟の問題点」、オンブズマン愛知
- 3) 辻 淳夫(1997)「環境アセスの実態—藤前干潟からの報告—」、環境と公害27(1)、pp53～54
- 4) 辻 淳夫(1997)「藤前干潟ゴミ埋立計画 環境アセスメントの現状」、環境と創造16、pp47～51
- 5) 辻 淳夫(1999)「藤前干潟から見た環境アセスメント、環境経営論（松行康夫、北原貞輔）、pp21～61、税務経理協会