

学位論文

環境影響評価制度における環境 NGO の役割に関する研究

2002 年 9 月

東京工業大学 大学院

総合理工学研究科 環境理工学創造専攻

99D34086

柳 在弘 (RYU, Jehong)

環境影響評価制度における環境 NGO の役割に関する研究
目次

第1章 研究の視点と目的

1-1. 研究の背景	1
1-2. 研究の視点と目的	3
1-3. 先行研究の整理	6
1-4. 研究の構成	11
補注と参考文献	

第2章 環境 NGO の現状

2-1. 環境 NGO の概念整理	17
2-1-1. NGO の概念	17
2-1-2. NPO の概念	18
2-1-3. その他の類似概念の整理	18
2-1-4. 環境 NGO の定義	20
2-1-5. まとめ	21
2-2. 環境 NGO の実態	21
2-2-1. 市民活動団体の実態	21
2-2-2. 環境 NGO の実態	28
2-2-3. まとめ	34
2-3. 本研究における対象とする環境 NGO	35
2-3-1. 環境 NGO の分類	35
2-3-2. 本研究で対象とする環境 NGO	36
2-3-3. まとめ	40
2-4. 本章のまとめ	41
補注と参考文献	

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

3-1. アセス法の制定とその意義	45
3-1-1. アセスとは	45
3-1-2. アセス法制定までの経緯	45
3-1-3. アセス制度の目的と機能	49
3-1-4. アセス法制定の意義	51
3-1-5. まとめ	53
3-2. アセス制度における参加手続の現状	54
3-2-1. アセス法と閣議アセスとの比較	54
3-2-2. アセス法と地方アセス制度との比較	64
3-2-3. アセス制度の情報交流における課題	70
3-2-4. まとめ	73
3-3. アセス制度における環境 NGO の役割仮説	75
3-3-1. 環境 NGO の一般的な役割	75
3-3-2. アセス制度における環境 NGO の役割検討	77
3-3-3. 環境 NGO の役割仮説の提示	83
3-3-4. まとめ	83
3-4. 本章のまとめ	84
補注と参考文献	

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

ー沖縄市泡瀬干潟における東部海浜開発計画を事例にー

4-1. 分析の枠組と事例の選定、調査の方法	87
4-1-1. 分析の枠組	87
4-1-2. 事例の選定理由	88
4-1-3. 調査の方法	88
4-2. 本事例の概要とアセス手続	89
4-2-1. 本事例の概要	89
4-2-2. アセス手続の概要	92

4-3. 環境 NGO の活動及びネットワークの把握	94
4-3-1. 環境 NGO の活動把握	94
4-3-2. 環境 NGO 間のネットワークの実態	115
4-4. 環境 NGO の果たした役割の評価	117
4-4-1. 監視者としての役割	117
4-4-2. 情報提供者としての役割	119
4-4-3. 働きかけ者としての役割	120
4-4-4. 環境 NGO の役割に及ぼした環境 NGO 間のネットワークの評価	122
4-4-5. まとめ	123
4-5. 環境 NGO の役割の課題考察	125
4-5-1. 環境 NGO の関わりから見た課題	125
4-5-2. 制度的な観点から見た課題	126
4-5-3. まとめ	129
4-6. 本章のまとめ	130
補注と参考文献	
第5章 環境 NGO が役割を果たした要因	
一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	
5-1. 分析の枠組と事例の選定、調査の方法	135
5-1-1. 分析の枠組	135
5-1-2. 事例の選定理由	136
5-1-3. 調査の方法	136
5-2. 本事例の概要とアセス手続	138
5-2-1. 本事例の概要	138
5-2-2. アセス手続の概要	140
5-3. 環境 NGO の活動及びネットワークの把握	142
5-3-1. 環境 NGO の活動把握	142
5-3-2. 環境 NGO 間のネットワークの実態	166
5-3-3. まとめ	168
5-4. 環境 NGO の果たした役割の評価	169
5-4-1. 監視者としての役割	169
5-4-2. 情報提供者としての役割	174
5-4-3. 働きかけ者としての役割	184
5-4-4. 環境 NGO の役割に及ぼした環境 NGO 間のネットワークの評価	193
5-4-5. まとめ	194
5-5. アセス結果に及ぼした変化	195
5-5-1. アセス結果に及ぼした変化	195
5-5-2. 関連主体に及ぼした変化	199
5-5-3. まとめ	200
5-6. 環境 NGO の役割要因の考察	201
5-6-1. 環境 NGO の活動から見た要因	201
5-6-2. 制度的観点からの要因	202
5-6-3. まとめ	203
5-7. 本章のまとめ	204
補注と参考文献	
第6章 結論と今後の課題	
6-1. 結論	209
6-1-1. 各章のまとめ	209
6-1-2. 本論文の結論	212
6-2. 今後の課題	213
主要参考文献	214
謝辞	219
関連する研究業績	220

図表目次

図の一覧

図 1-1: 決定参加と情報参加	4
図 1-2: 研究の構成	12
図 2-1: 2 章の研究の流れ	17
図 2-2: NPO 法の活動分野における市民活動団体の構成比	22
図 2-3: 具体的な活動内容から見た市民活動団体の構成比	23
図 2-4: 環境 NGO の都道府県別分布	28
図 2-5: 都道府県の人口数 VS 環境 NGO 数	30
図 2-6: 活動分野における環境 NGO の構成比	31
図 2-7: 環境 NGO の設立時期	32
図 2-8: 環境 NGO の活動エリアと設立時期との比較	32
図 2-9: 環境 NGO の組織形態	33
図 2-10: 環境 NGO の財政規模	33
図 3-1: 3 章の研究の流れ	45
図 3-2: アセス法における手続の流れ	56
図 3-3: アセス法に基づく住民参加手続の概略図	57
図 3-4: 閣議アセスの手続	60
図 3-5: 閣議アセスとアセス法における情報交流の比較	63
図 3-6: 方法書段階における住民参加手続の規定	66
図 3-7: 準備書段階における住民参加手続の規定	68
図 3-8: アセス制度における環境 NGO の役割のイメージ	80
図 4-1: 4 章の分析枠組	87
図 4-2: 事業の経緯	90
図 4-3: 事業計画地の位置及び土地利用計画図	91
図 4-4: 泡瀬アセス等のフロー	92
図 4-5: 環境 NGO の活動整理（アセス開始前）	95
図 4-6: 環境 NGO の活動整理（アセス手続中）	96
図 4-7: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立申請中：その 1）	97
図 4-8: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立申請中：その 2）	98
図 4-9: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立申請中：その 3）	99
図 4-10: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立申請中：その 4）	100
図 4-11: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 1）	101
図 4-12: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 2）	102
図 4-13: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 3）	103
図 4-14: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 4）	104
図 4-15: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 5）	105
図 4-16: 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 6）	106

図 4-17：環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 7）	107
図 4-18：環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 8）	108
図 4-19：環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 9）	109
図 4-20：環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 10）	110
図 4-21：環境 NGO の主な活動内容	114
図 4-22：地域及び広域の主な環境 NGO	116
図 5-1：5 章の分析枠組み	135
図 5-2：藤前干潟の位置図	139
図 5-3：藤前アセス等のフロー	141
図 5-4：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 1）	143
図 5-5：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 2）	144
図 5-6：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 3）	145
図 5-7：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 4）	146
図 5-8：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 5）	147
図 5-9：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 6）	148
図 5-10：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 7）	149
図 5-11：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 8）	150
図 5-12：環境 NGO の活動整理（アセス開始前：その 9）	151
図 5-13：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 1）	152
図 5-14：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 2）	153
図 5-15：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 3）	154
図 5-16：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 4）	155
図 5-17：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 5）	156
図 5-18：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 6）	157
図 5-19：環境 NGO の活動整理（アセス手続中：その 7）	158
図 5-20：環境 NGO の活動整理（アセス終了後：その 1）	159
図 5-21：環境 NGO の活動整理（アセス終了後：その 2）	160
図 5-22：環境 NGO の活動整理（アセス終了後：その 3）	161
図 5-23：環境 NGO の活動整理（アセス終了後：その 4）	162
図 5-24：環境 NGO の活動整理（アセス終了後：その 5）	163
図 5-25：環境 NGO の活動整理（アセス終了後：その 6）	164
図 5-26：環境 NGO の主な活動内容	165
図 5-27：地域及び広域の主な環境 NGO	166
図 5-28：環境 NGO の意見書及び公聴会における意見（評価項目に関するもの）	173
図 5-29：名古屋市のゴミ行政における変化	186
図 5-30：計画面積の縮小	188
図 5-31：環境 NGO の働きかけによるアセスプロセスの変化	192
図 5-32：アセス結果に及ぼした変化	198

表の一覧

表 2-1: サラモン教授による NPO の 6 つの要件	18
表 2-2: NPO 法における活動分野と具体的な活動内容	22
表 2-3: 市民活動団体の活動形態	23
表 2-4: 市民活動団体の設立時期と活動範囲	24
表 2-5: 市民活動団体の会員数の構成比	25
表 2-6: 市民活動団体のスタッフ数の構成比	25
表 2-7: 市民活動団体の財政規模	26
表 2-8: 都道府県における環境 NGO の数 (人口数 VS 環境 NGO 数)	29
表 2-9: 環境 NGO の 1 団体当り人口数	29
表 2-10: 環境 NGO の活動分野及び活動内容	30
表 2-11: 環境 NGO の活動形態	31
表 2-12: 日本の 3 大環境 NGO へのヒアリングの概要	37
表 2-13: 日本の 3 大環境 NGO の概要	37
表 3-1: アセス法の制定までの経緯	47
表 3-2: アセス法における対象事業の一覧	54
表 3-3: 閣議アセスにおける対象事業の一覧	58
表 3-4: 閣議アセスとアセス法における参加手続規定の比較	63
表 3-5: アセス法における改善点と問題点	64
表 3-6: 説明会の開催状況に関する記載件数	72
表 3-7: 住民意見に関する記載件数	72
表 3-8: 住民意見及び事業者見解の記載方法	73
表 3-9: 評価書の記載から読み取れる調査段階への反映件数	73
表 3-10: アセス手続における関連主体の役割の概要	79
表 4-1: ヒアリング調査の概要	88
表 4-2: 環境 NGO 間の協力内容 (アセス開始前)	116
表 4-3: 環境 NGO 間の協力内容 (アセス開始後)	116
表 4-4: 環境 NGO による直接・間接的な働きかけ	121
表 5-1: ヒアリング調査の概要	137
表 5-2: 事業の規模	139
表 5-3: 地域 NGO と広域 NGO 間の協力内容 (アセス開始前)	167
表 5-4: 地域 NGO と広域 NGO 間の協力内容 (アセス開始後)	167
表 5-5: 意見書及び公聴会における環境 NGO の意見	172
表 5-6: 環境 NGO による提出意見の一覧	173
表 5-7: 事業者による調査時期	174
表 5-8: 事業者による各調査日におけるシギ・チドリ類の利用率	175
表 5-9: 環境 NGO による調査内容とその結果 (アセス開始前)	176
表 5-10: 環境 NGO による調査時期と調査対象 (アセス開始後)	176

表 5-11: 環境 NGO による事業予定区域における干潟の利用率	177
表 5-12: 環境 NGO による藤前干潟の干出時間における利用率	177
表 5-13: 野鳥への影響に関する事業者と環境 NGO の調査内容・調査結果の比較	178
表 5-14: 事業者によるマクロベントス生息量の調査結果	179
表 5-15: 環境 NGO による底生生物の調査結果 (アセス開始前)	180
表 5-16: 環境 NGO による底生生物の調査結果 (アセス手続中)	181
表 5-17: 底生生物に関する事業者と環境 NGO の調査内容・調査結果の比較	181
表 5-18: 公聴会における陳述人と事業者の主張の違い	189
表 5-19: 秋の追加調査	191
表 5-20: 春の追加調査に関する環境 NGO 側と事業者との論点の違い	191
表 5-21: 第 2 分科会の記者会見におけるコメントの要旨	196
表 5-22: 名古屋市環境影響評価審査会の答申の要旨	197
表 5-23: 名古屋市アセス審査会と愛知県アセス審査会議の答申の要旨	197

第1章

研究の視点と目的

第1章 研究の視点と目的

1-1. 研究の背景

近年の環境問題は、我々の日常生活から起因する身近な問題から地球環境問題に至るまで様々な広がりを見せている。このような状況の中で、多種多様な環境問題に対応し、持続可能な社会を構築していくためには、社会システムをコントロールする法制度の整備とともに、生活者である個々人の環境保全への協力が極めて重要である。

まず、1990年代における環境分野の法制度の整備を概観してみると、1993年に制定された環境基本法は重要な意味を持っており、それにより日本の環境行政の基本的指針や、規制にあたっての考え方などが明確にされたといえよう。

環境基本法では「環境の恵沢の享受と継続等（三条）」、「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等（四条）」、「国際的協調による地球環境保全の積極的推進（五条）」を基本理念として規定し、これらの基本理念を具体化するため、「環境基本計画（十五条）」、「環境影響評価の推進（二十条）」などの基本的施策を明確に規定している。

その後、1994年には環境基本法を受け、それを具体的に遂行していくために環境基本計画が真っ先に制定され、今後、日本の取り組むべき長期目標として「循環」、「共生」、「参加」、「国際的取り組み」を取り上げている。また、環境影響評価（以下：アセス）の推進に関しても、1997年にアセス法が制定されており、1999年6月から同法の施行に伴い、念願していた法的拘束力を持つ制度として定着することになった。さらに、アセス法の制定は、地方自治体のこれまでのアセス制度にも影響を与え、地方自治体のアセス制度（以下：地方アセス制度）における大幅な見直しが図られた。それにより、2000年12月の時点で、47の都道府県、12の政令指定都市、合計59の地方自治体全てがアセス条例を持つに至った¹。

このように環境基本法を皮切りに行われた環境基本計画、アセス法の制定は、日本の環境政策・環境行政における制度面の整備、即ち制度インフラを一気に進展させている。

以上のような制度の整備の中で、特に注目されるのは、生活者である個々人や環境NGOなどといった市民団体の環境保全への協力が強調されていることである²。言い換えれば、今後の環境問題に対応していくためには、市民レベルの積極的な参加や協力がなくては、持続的な発展を成し遂げることができないという政府の認識の現れであるといえよう。

一方、市民レベルでの積極的な参加と協力の重要性は、環境分野の法制度の中だけでなく、1998年3月に制定された特定非営利活動促進法（通称：NPO法）³からも読み取れる。

それでは、本研究で対象とするアセス制度と環境NGOに絞り、どのような現状にあるかをさらに見てみよう。アセス制度は、開発事業による影響を事前に調査・予測・評価することにより、環境への影響を最小限にしようとするものであり、近年、特に持続可能な発展を達成するための手段として注目されている。このようにアセス制度の重要性が認識されつつある中、アセス法が制定されたことの意味は大きい。

第1章 研究の視点と目的

アセス法では、従来のアセス制度、いわゆる閣議アセスとは異なり、環境保全の見地からは誰でも参加できる仕組みに変わった。それにより、一般住民のみならず、地域及び広域レベルで環境保全のために活動している環境 NGO は、関心のある分野の事業に対し意見を述べる事が出来、アセス制度の本質⁴が満たされるための基本的な条件が整備されたと筆者は評価する。だが、事業計画がほぼ固まってから行うアセス（いわゆる事業アセス）の枠を超えてはいないため、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ことも現状である。

しかしながら、本研究では、アセス法で「評価項目の拡大」や「新たな評価の視点」が導入されたことと、「情報交流の拡大」により環境 NGO の参加がますます重要になってきている現実注目したい。つまり、従来の閣議アセスでは、大気汚染、水質汚濁、騒音などの典型 7 公害⁵と、学術的に貴重な自然環境に対して評価対象を事実上限定していたが、アセス法では、生物多様性や身近な自然あるいは地球環境等も評価の対象となる（「評価項目の拡大」）ため、環境 NGO 等による地域環境情報の協力が以前よりまして重要になってきている。なお、アセス法では、従来の環境基準クリア型（絶対評価）から実行可能な範囲内で出来る限り環境への負荷を回避・低減するため、「新たな評価の視点」（相対評価）が導入されており、このことは生物多様性や身近な自然などの自然環境には、画一的な基準を定めることが難しく環境価値に対する人間の価値判断が含まれるため、事業の意思決定の際には、事業者による一方的な環境情報だけでなく、環境 NGO などの参加から得られる地域環境の判断材料がますます必要となっている現状を物語っている。

実際、これまでのアセス事例を見てみると、例えば、藤前干潟や愛知万博の事例では、環境 NGO が環境への影響を共益あるいは公益という広い観点から捉え、積極的な参加を行っており、他の事例においても環境 NGO などといった市民社会からの積極的な参加が増えつつある。こうしたことは、アセス制度を通して環境基本法⁶の精神に込められているという意味であり、環境基本法第3条の趣旨⁶に照らしても幸いなことである。

以上のことを踏まえて、これからのアセス手続を考えてみると、アセス法における「評価項目の拡大」や「新たな評価の視点」の導入は、以前よりまして国民や環境 NGO の積極的な参加が求められていることであり、なお「住民参加（あるいは、情報交流）の拡大」に伴い、環境 NGO などの市民社会の積極的な参加も予想される状況である。

1-2. 研究の視点と目的

自然との共生、自然の権利、種の多様性などがうたわれている今日、アセスを通じて自然環境への適切な配慮を行うためには、計画の早い段階からのアセスのもちろん、環境 NGO などから積極的な住民参加を行い、適切な環境配慮がなされるようにすることが重要である。即ち、アセスとは（事業者が）環境配慮をどのように行ったか、そのアカウンタビリティ（説明責任）を満たすためのプロセスであり、（環境 NGO などは）積極的な参加を行い、意思決定過程の透明性を高めることにより適切な環境配慮がなされるようにするものである⁷。

このような観点からアセス法を見てみると、アセス法の位置付けが事業アセスの枠を越えていないことにより、計画の早い段階からの住民参加の実現は、依然として限界が残されている。しかし、事業アセスによる限界については、日本のみならず、海外でも指摘されていることであり、主に「対象事業とならないような小さな事業が集積することによる累積的影響」⁸や、「幾つかの事業が組み合わさることにより事業単独では予想できない影響が発生することを予測することが困難なこと」⁹などが指摘されている。

一方、日本では事業アセスの限界に対処するため、アセス法の国会審議中に計画の早い段階からのアセス（戦略的環境アセス「Strategic Environmental Assessment」：以下 SEA）の必要性が議論され、付帯決議¹⁰という形で SEA の制度化に向けて早急に具体的な検討を進めることが明記された。これにより、環境庁は SEA の制度化を目指して国内・外の関連制度の実施状況について総合的な調査・研究を行うため SEA 総合研究会を設置し検討を行っている。さらに、地方自治体でも SEA の導入が試みられており、東京都では 1998 年 6 月に総合アセス制度の試行を始め、2000 年度から本格的に実施している。また、川崎市では 1991 年に制定された川崎市環境基本条例に基づき、行政内部で政策・計画の早期段階から環境への配慮を行うための調査が行われている。

以上のことを整理してみると、アセス法には事業アセスの限界という問題点（課題）が存在する一方で、それに対応しようとする取り組みも行われていることがわかる。

しかしながら、本研究では、現在のアセス制度がアセス法のもとでスタートしたばかりであることを鑑みて制度改善に真正面から取り組むより、アセス法における情報交流の範疇内で制度に係る主体、特に環境 NGO 側が如何に関与すれば、環境に配慮した意思決定を行わせるかに着目する。この際には、アセス法において「評価項目の拡大」や「新たな評価の視点」の導入に伴い、自然環境に対する価値の表出もその重要性を増していることから、干潟の問題として注目されている公有水面埋立事業を対象とし環境 NGO による自然環境のアドボケイト（代理弁護人）としての活動を見ていく。

ここで、なぜ、本研究では公有水面埋立事業を対象とし、特に干潟の問題を取り上げるのかについて言及しておく。第1に、戦後、埋立事業により4割近くの干潟が減少され、国内においてもその重要性が謳われており、国際的にも渡り鳥などをめぐって注目されている

第 1 章 研究の視点と目的

ことである。第2に、公有水面埋立事業は、他のアセスの対象事業（道路、ダム、鉄道など 11の事業）に比べステークホルダー（利害関係者）が相対的に少なく、一般住民の関心も低い
ため、環境NGOの自然生態系のアドボケイトとして活動が重要であることである。最後に、干潟問題の背後には、事業者と環境NGO間での環境価値（認識）の相違により、紛争状況に発展するケースが多かったが、今後のアセスでは、生物多様性や身近な自然なども評価の対象となるため、このようなケースが増えることも予想され、現行のアセス制度における情報交流の仕組みにより、その対応が可能かどうかを再考する上で大変参考になることが挙げられる。

一方、本研究では、環境 NGO の関与を環境に配慮した意思決定を行わせるための情報参加¹¹（図 1－1）として捉える。

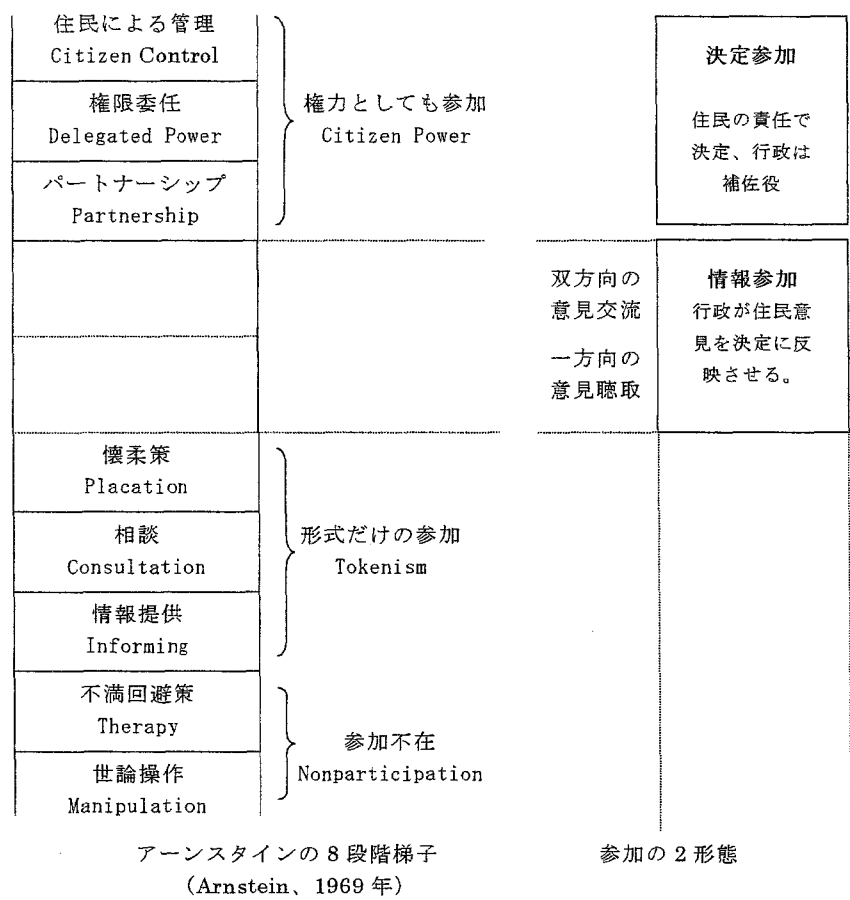


図 1－1 決定参加と情報参加

原科によれば、住民参加には決定参加と情報参加の 2 つがある。決定参加とは住民の責任で決定し、行政はその補佐役を務めることである。一方、情報参加とは行政が住民意向を決定に反映させることである。

最近、公共事業に対する批判が強まる中、住民や環境 NGO から住民投票などを通して事業の意思決定に直接参加しようとする事例が見えつつある（吉野川第十堰の建設事業など）。

しかし、こうしたことは公共事業に対する住民等の不信・不満の表れであり、ひいてはアセス制度に対する不信（アセスの実施＝事業の実施）とも関係があるものの、決定参加が情報参加より望ましいとか、あるいは、今後、決定参加にシフトしていくべきとかを示唆しているとは認識していない¹²。つまり、本研究では、環境 NGO 等がアセス手続を通して如何に情報参加を行うかという認識に立っており、このような視点から研究を進めていくものである。なお、この際は前述のように環境 NGO による自然環境のアドボケイト（代理弁護人）活動に注目する。ここで、アドボケイトに関する概念整理を行った上で、本研究におけるアドボケイトの意味を示しておく。

近年、アドボカシー（Advocacy）は、政策提言と訳されることもあるが、特定の立場・見解を擁護し推進する活動である¹³と一般的に認識されていたのみで、市民に馴染みのない専門用語であった¹⁴。英和辞典¹⁵によれば、「弁護；支持、擁護；推薦、唱導、弁護士業」という名詞であり、アドボケイトは、～を弁護〔支持、擁護〕する；～を主張〔唱導〕する；推薦するという他動詞と、代弁者、唱導者、提唱者、主張者；支持者、擁護者；仲裁者、といった名詞でもある。ラテン語の *Advocatus* のもとは、*Advoare*「声を出して助けを求める」の過去分詞で、*Ad*+*vocare* 呼ぶ（Voice と同根）とある。このラテン語には「人の援助を呼び出す」意味があり、NGO の社会への呼びかけの語源として納得できるという指摘（Hopkins 1991）もされている。さらに、NPO 用語辞典¹⁶でのアドボカシーの定義は「アドボカシーとは、活動の位置付け、立場、方針を行動的に擁護、支持すること。デモンストレーション、ボイコット、様々な形態のプログラム化されたアドボカシーを含みうる」と、ロビーイング、政治キャンペーン活動をも含んでいる。これらの解釈から、アドボカシーは広く言論のみならず、法的行動をも含んでいることが理解できる。

しかし、本研究では、アドボケイト活動を代弁者、あるいは代理弁護人という意味として捉え、環境 NGO がアセス制度を通して自然環境の価値を如何に擁護・代弁するのかに視点を置く。前述したように、アセス法では「生物多様性や身近な自然、さらには地球環境等も評価の対象となった」ことにより、それらの価値を伝える代弁者の活動が必要であり、その担い手として環境 NGO の活動は重要になっている現状である。

以上のことを踏まえると、本研究はアセス制度の改善を制度面から直接的に狙っているものではなく、環境 NGO などといった市民社会がアセス手続に如何に関与すれば、環境に配慮した意思決定を行わせることができるかを検討するものである。

以上のことから、本研究では、アセス制度における環境 NGO の活動や役割、そしてその役割を果たすための要因を明らかにすることを目的とする。

第1章 研究の視点と目的

1-3. 先行研究の整理

ここでは、アセス制度及び環境 NGO 並びにアセスにおける環境 NGO の役割等を主要先行研究、文献などからレビューする。

1-3-1. アセス制度に関するもの

アセス制度に関する先行研究は、大きく次の3つに分かれる。すなわち、①制度や運用について記述を行い問題点を指摘するもの、②国内外のアセス制度の現状分析を基にして新しい形の手続や制度を提案するもの、③アセス手続の仕組みや実際に行われた事例などを取り上げアセス制度における住民参加の現状や問題点を指摘するものである。

以下では、前述の先行研究について整理する。

第1に、制度や運用について記述を行い問題点を指摘するものである。この範疇には、アセス法の制定を境に、それ以前の閣議アセスに関するものと、現在のアセス法に関するものがある。

まず、閣議アセスや当時の地方アセスに関する研究では、国の制度の背景と内容を示し、さらに自治体のアセス制度の比較を行った環境庁企画調査局¹⁷、閣議アセスの諸問題を指摘した磯野¹⁸、アセス制度のみならず運用に関しても全自治体の条例・要綱を整理し分析を行った日本弁護士連合会¹⁹などがある。さらに、特定の自治体に着目してその制度の沿革、手続の内容、運用の様子などに関してまとめたものは、神奈川県、東京都、川崎市等の自治体を対象としたものを中心に数多く、兼子他²⁰、北村²¹、松本²²、飯田²³などがある。なお、神奈川県環境部²⁴は、環境部自身による制度の概観・分析のみならず、事業者、審査会委員、住民、コンサルタントなど、幅広い主体から神奈川県のアセス制度について語らせて、制度や運用実績が多面的に理解できるようになっている。また、環境アセスメント年鑑²⁵（武蔵野書房編）には、島津²⁶、水口²⁷をはじめとして多くの論文が個別事例におけるアセスの運用実績を記述、分析したものを掲載している。

次に、アセス法に関する研究では、アセス法の解説やアセス法の制定までの経緯などを説明したものが多く、淡路²⁸はアセス法の内容から検討しその問題点を指摘しており、高橋²⁹は行政法的見地からアセス法を検討して第3者機関による審査手続が創設されていないことを指摘している。また、原科³⁰は技術的な側面からアセス法を評価して代替案の検討を義務付けるべきであるとしている。さらに、アセス法と地方アセスを比較し問題点を指摘したものとしては、猿田³¹や原科³²の研究がある。

一方、アセス法を概括的に理解する上では、アセス法の施行を目の前にして「アセス法制度の全体像」という題目で様々な角度から9回〔第1回³³：アセス法成立までの長い道、第2回³⁴：環境影響評価法とは、第3回³⁵：分かりやすいアセス法（1）－手続の概要、対象事業、基本事項、技術指針－、第4回³⁶：分かりやすいアセス法（2）－アセス法の趣旨を踏まえた環境影響評価の設計－、第5回³⁷：分かりやすいアセス法（3）－温暖化、廃棄物に関する事例－、第6回³⁸：分かりやすいアセス法（4）－生態系への影響評価－、第7回

³⁹：分かりやすいアセス法（5）－事業者から見たアセス法－、第8回⁴⁰：分かりやすいアセス法（6）－住民の期待する環境影響評価－、第9回⁴¹：今後の環境影響評価の目指す方向}に分け連載した「資源環境対策」が大変参考になる。

第2に、国内外のアセス制度の現状分析を基にして新しい形の手続や制度を提案するものである。この範疇には、広島県の幾つかの事例を概観し、中立性を保証するための第三者機関の導入などを含む提案をした中根⁴²や、事業者、学識経験者、住民からなるアセス作業委員会を設立し評価書の作成をさせることによって公正さを保証することを提案した澤江⁴³などがある。また、松山⁴⁴は日本の風土に馴染むアセスシステムにするため、閣議アセスとアセス法に関して諸外国（米国、ドイツ、オランダ）との比較を行ない、アセス手続の改善に向け検討を行っており、趙⁴⁵は特に、アセス法において導入された方法書段階に絞り国際比較研究を行い、制度改善に提言を行っている。

第3に、アセス手続の仕組みや実際に行われた事例などを取り上げ、アセス制度における住民参加の現状や問題点を指摘するものである。この範疇には、前述の日本弁護士連合会が住民参加関連の制度運用を比較分析し、各ステージの問題点を抽出して示したものがあり、加藤⁴⁶は参加の理論の整理と、参加の効果の評価を神奈川県という特定の県に限った形で示している。だが、両者とも参加の実態を定性的に記述し筆者の経験から分析を加えている点では共通している。また、住民側によるアセスの評価、参加制度の評価を論じたものは極めて少ないが、平尾⁴⁷、篠田⁴⁸などは自らが住民運動を通じてアセスに関わった経験を基にしてアセス制度に関する分析、批判を行っている。また、舟場⁴⁹は京都府南部と滋賀県の草津方面を結ぶ高速自動車道路計画（京滋バイパス計画）を事例とし、高速自動車道の住宅地区通過に反対する住民団体が事業者ではなく地元の自治体に対して科学的な予測調査を要求し、自治体がそれに応えて専門家によるアセスの組織（環境対策協議会）を発足させ審議を行っていく過程をドキュメント風に描いている。一方、大久保⁵⁰は、特にアセス制度の参加手続に焦点を当ててその現状を分析した上で、アセス法の到達点と課題を明らかにしている。

1-3-2. 環境 NGO の役割に関するもの

まず、環境分野に限らず、社会の諸問題において非営利及び非政府の立場から活動を行う団体（NGO：Non-Governmental Organization、NPO：Non-Profit Organization）の役割に関する文献等を概略的に考察すると、活動分野によって具体的な役割は多様であるが、活動分野を超えて共通する NGO や NPO（以下：NGO に呼称を統一する）の役割は、社会的な諸問題への対応において行政（政府）や営利企業には向いていない、もしくは、できないことを市民社会が補うところにある。すなわち、毛利⁵¹が指摘するように、NGO は「市場の限界」と「政府の限界」を乗り越えるための第3のセクターあるいは、アクターとして注目されており、その限界を補うところに社会的な役割があるといえる。

一方、NGO という用語がいつから日本の社会において使われるようになったかは定かで

第1章 研究の視点と目的

はないが、日本国民に幅広く認識されたのは、阪神・淡路大震災における救援活動として代表されるボランティアの活動であろう。なお、阪神・淡路大震災におけるボランティア活動は、特定非営利活動促進法の制定（1998年3月）に到る上で、大きなきっかけとなったことも明らかである。

それでは、環境問題における NGO の役割、すなわち環境 NGO に関する先行研究を以下において整理する。

環境 NGO の役割に関する研究では、身近な地域社会における役割から地球環境問題における役割に至るまで多岐にわたっているものの、1990年代の前半まではナショナル・トラスト運動のような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きた。例えば、島田ら⁵²は、知床半島における知床国立公園内 100 平方メートル運動を事例として取り上げ、ナショナル・トラスト団体の発足経緯、活動の特徴、問題点等を把握した上で今後のナショナル・トラスト運動のあり方を考察している。その中で、特にナショナル・トラスト運動の今後の課題として、活動団体に対する税制面の優遇措置の必要性（税制の問題）や、ナショナル・トラスト団体・地域住民・行政との信頼関係に基づく協力体制の確立、そして各団体間及び他の組織との情報交流の必要性などを指摘している。

一方、長谷川⁵³は、こうした環境問題に関わる市民運動や住民運動が環境関連の政策決定過程と政策内容の社会的な合理性を批判的に監視しチェックする非制度的な対抗力（カウンタ・パワー）として機能してきたと評価している。

次に、地球環境問題における環境 NGO の役割に関する研究では、ロンドン・ダンプینگ会議でのグリーンピースの活動を中心に述べた Stairs⁵⁴らの研究や、UNCED における環境 NGO の活動をもとに NGO 間のネットワークを分析した毛利⁵⁵の研究、環境 NGO の科学的知見と政策、グローバルレベルとローカルレベルのリンケージ機能を強調した Princen ら⁵⁶⁻⁵⁷の研究、中央・東ヨーロッパ 14 カ国の経済社会データと環境 NGO のデータを統計的に分析した Massam ら⁵⁸の研究などがある。また、環境問題の国際交渉過程に関する研究の中でも、環境 NGO の役割について述べられており、Thomas⁵⁹は環境 NGO の行ったキャンペーンが国連などの国際機関の環境問題への関心を高めたとしている。Hass ら⁶⁰は、環境 NGO のグローバルローカルリンケージ機能を評価しており、碓氷⁶¹は多国間環境交渉の中での環境 NGO の役割として、問題設定における問題の認知、ルールづくりにおけるモニタリング、能力構築における技術・資金協力であるとしている。

一方、最近の研究では、温暖化防止京都会議（COP3）を対象とし、国際環境会議における政策提言型 NGO の役割について論じた松行ら⁶²の研究がある。この研究では、まず政策提言型 NGO の役割として、①科学的な知見に基づき地球益にのっとった政策を政府に提言すること、②国民に地球温暖化についての情報を与えること、③政府を監視する、④国民に政府の政策を報告することが必要であると仮説を立てて分析を行っている。その結果、「政策提言型の NGO は、COP3 の京都会議の開催中に多様な手段で日本とアメリカの消極的な姿勢について市民に訴え、科学的知見に基づき地球益にのっとった政策を取るように

両国政府に対して訴えた。このことより、分析の対象となった気候フォーラムと CAN (The Climate Action Network) は科学的知見に基づき、地球益にのっとった政策を政府に提言し、常に政府を監視し、それを国民に報告することによって、政府に科学的知見に基づき、地球益にのっとった政策を取らせようとするにその活動の重点をおいていたということがいえる」として、提示した仮説が検証されたとしている。

また、最近の研究では、PRTR (Pollutant Release and Transfer Registers : 環境汚染物質・排出移動登録) 制度の導入を前後して PRTR における NGO の活動方向やその役割に関する研究も増えつつある。例えば、角田⁶³は OECD の PRTR 勧告や、アメリカ、イギリスの NGO の PRTR に関する活動から PRTR 制度における NGO の役割として、「①制度の設計、②制度の意義に関する普及・啓発、③制度で入手できる情報加工・発信、④③を通しての関係者への環境リスク削減行動の普及・啓発、⑤制度の実行性に関する監視及び評価、改善提案」であるとしている。なお、これらの NGO の役割は、NGO が PRTR 制度において他の関係者と対等な関係になることで成り立ちうるとしている。原科ら⁶⁴は、PRTR 制度における NGO の役割として、「①リスク・コミュニケーションを实践する役割、②データを分析する役割、③他の NGO 活動を支援する役割、④制度改善を求める役割」であると仮説モデルを提示し、拠点を東京都とおく NGO を対象にアンケート調査から実証的に分析を行っている。その結果、①PRTR に関心があり、かつ何らかの活動を行おうとしている NGO を東京都内で 44 団体確認することが出来たこと、②市民や事業に働きかけをする団体では、PRTR 制度実施後には半分強が情報伝達活動を、さらに 1/3 程度が提案活動を志向していることなど、主な活動内容を明らかにしたこと、③しかし、その活動を支えるために、生データの分析、加工して他主体に提供しようとする団体は、そのニーズが高いにもかかわらず、少ないことが明らかとなったことを報告している。

1-3-3. アセス制度における環境 NGO の役割に関するもの

以上において、アセス制度や環境 NGO に関する先行研究を見てきた。ここでは、アセス制度における環境 NGO の役割に関する研究に絞り、これまでどのような研究が行われてきたかを整理する。

まず、国内における先行研究を把握するために、国立国会図書館作成のデータベース⁶⁵から環境影響評価制度と環境 NGO の2つのキーワードを含む先行研究の検索を行った。その結果、本研究の5章で示す柳ら⁶⁶の研究（藤前干潟の事例を分析し環境 NGO による長年の調査活動に基づく情報提供の有効性を示したもの）があるのみであった。つまり、アセス制度と環境 NGO を関連付け、環境 NGO がアセス制度においてどのような役割を果たしているかを実証的に示そうとした研究は、ほとんど行われてこなかったことが明らかである。

しかし、実証的な研究ではないが、前述したアセス制度に関する研究の中には、アセス制度と環境 NGO を関連付けて論じたものが幾つかある。それらの研究では、環境 NGO の役割をメインとして扱うより、例えば、大久保⁶⁷のようにアセス制度における参加と課題を論

第1章 研究の視点と目的

じる中で、環境 NGO の役割の重要性を指摘し制度改善を訴えるものが主である。つまり、こうした研究では、環境 NGO などアセス手続に如何に関与させるか、そのためにはアセス制度をどのように改善すべきかに主眼点が置かれていたといえる。

一方、海外の研究では、NGO による世界銀行の融資政策へ働きかけを論じたもの⁶⁸がある。この研究では、NGO は世界銀行が融資を行う際にアセスを実施するよう働きかけ、それが実現できたことでアセス手続に公式的な参加ができるようになったとしている。Richard は、それを世界銀行の政策における重大な発展であるとした上で、NGO は与えられた機会を有効利用するため、世界銀行のアセス政策やその手続を十分に理解することが重要であると指摘している。しかし、海外の研究においても環境 NGO の役割を実証的に論じたものはほとんど見当たらない。

以上のことを踏まえて考えると、アセス制度における環境 NGO の役割に関する研究では、国内外を問わず、環境 NGO の役割を実証的に示そうとしたものがあまりにも少ない現状である。つまり、こうしたことは、環境 NGO などがアセス手続と関連しどのような活動を行い、そういった活動はどのような役割を生み出しているか、また、アセス制度は環境 NGO にとって関わりやすいものになっているかなどについて、ほとんど研究が行われていないことを意味する。

しかしながら、今後のアセス制度では、アセス法の施行（「評価項目の拡大」や「新たな評価の視点の導入」、そして「情報交流の拡大」）に伴い、環境 NGO などの積極的な参加が大変重要になっている現状を考えると、本研究の目的は大変意義があり、こうした実証的な研究の蓄積が急がれているといえよう。

1-4. 研究の構成

本研究における論文の構成は、以下の図 1-2 のように整理される。

第1章では、本研究の背景と視点及び目的を述べ、これをもとに研究の構成を示す。本研究の背景では、まず、環境基本法の制定を皮切りに環境関連法の整備が一気に進められ、その中に国民の協力が強調されている現状を述べる。そして、アセス法においても「評価項目の拡大」や「新たな評価の視点」の導入により、以前よりまして環境 NGO などの積極的な関与や協力が求められていること、さらに「情報交流の拡大」に伴い環境 NGO などの市民社会の積極的な参加も予想される状況であることを述べる。しかし、現状としては環境 NGO などの協力の重要性が謳われつつも、これまでの先行研究では環境 NGO はアセス手続と関連してどのような活動を行い、そういった活動はどのような役割を生み出しているか、また、アセス制度は環境 NGO にとって関わりやすいものになっているかを実証的に示したものがほとんどいない現実を述べる。そこで、本研究ではアセス制度における環境 NGO の活動や役割、そしてその役割を果たすための要因を明らかにすることを目的とする。

第2章では、環境 NGO の現状を把握するため、文献調査と統計資料を基に環境 NGO の概念整理や環境 NGO の実態を明らかにした上で、本研究で対象とする環境 NGO を示す。

第3章では、アセス法の制定意義と、住民や環境 NGO などがアセス制度に関わる上で土台となっている参加手続の現状を踏まえ、さらに、2章で明らかとなった環境 NGO の現状も考慮しアセス制度における環境 NGO の役割仮説を提示する。

第4では、地域 NGO が今後、アセス制度に如何に関与していくかを考える上で示唆する点が多いことから沖縄市泡瀬干潟における東部海浜開発計画を事例とし、2章で提示した役割仮説のもとで、環境 NGO はその役割を果たしているかを分析する。また、環境 NGO がその役割を果たす上で環境 NGO のアセス手続への関わりや、事業者のアセス制度の運用にはどのような課題が残されているかを明らかにする。

第5章では、計画の早い段階から当該地域の環境 NGO だけでなく多様な環境 NGO が関与し、アセス手続の住民参加を主導した名古屋市藤前干潟におけるゴミ埋立処分場計画を事例とし、2章で提示した役割仮説に基づいて環境 NGO の果たした役割を分析する。なお、環境 NGO のアセス手続への関わりや、名古屋市のアセス制度及び事業者の制度運用から考察を行い、環境 NGO がその役割を十分に果たした要因を明らかにする。

第6章では、各章をまとめ、環境影響評価制度における環境 NGO の役割と、その役割を果たすための要因についての結論と今後の課題を示す。

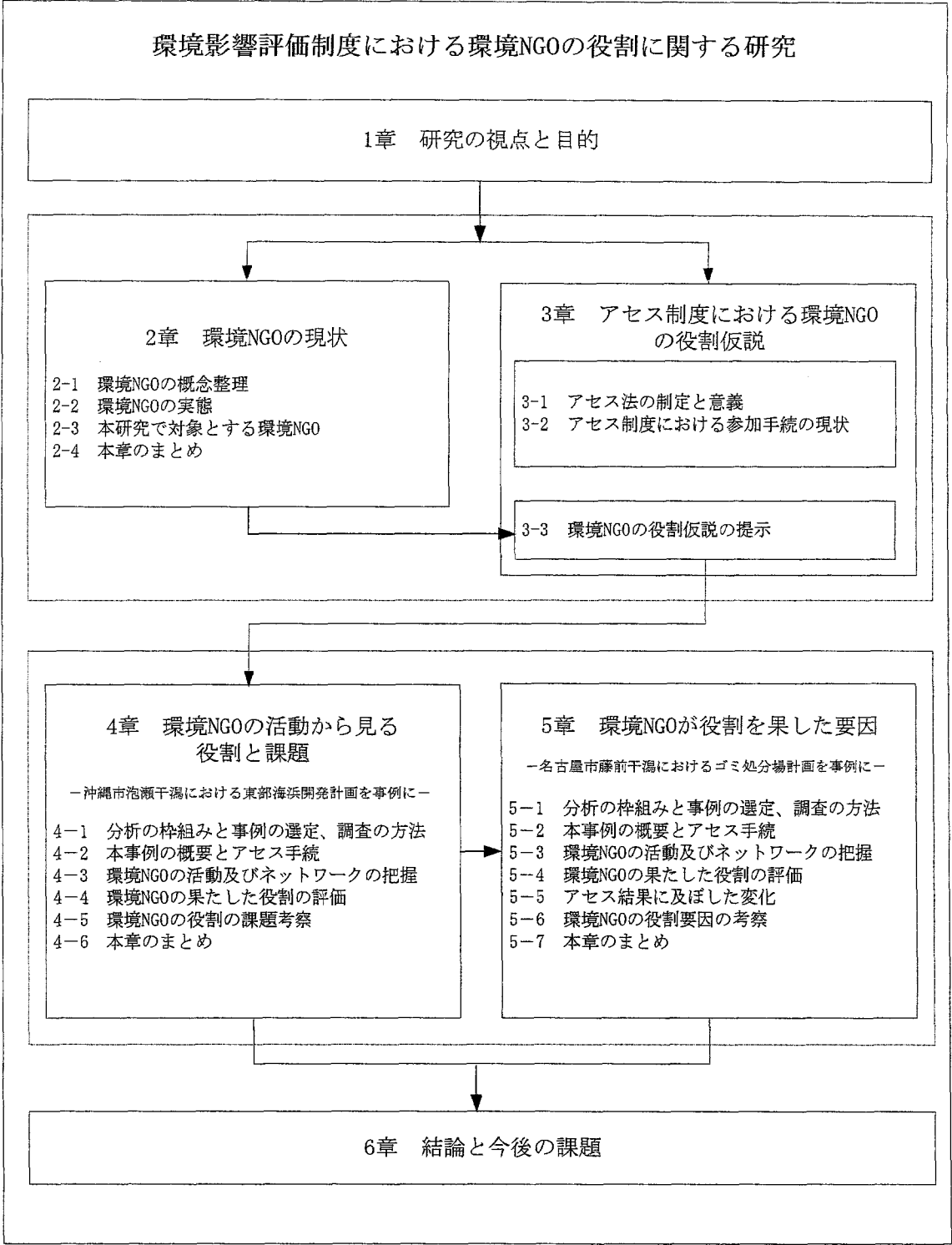


図 1-2 研究の構成

<参考文献と補注>

1. 地方アセス制度の制定状況を把握するために、調査対象を59自治体全てにして2000年2月時点で調査を行った。その結果、条例は51、要綱等は8自治体となっていた。
原科幸彦・田中克佳・柳在弘(2000・9)「地方自治体の環境影響評価制度に関する研究～住民参加手続きに着目して～」、日本計画行政学会、23回全国大会、pp29～32
その後、要綱を制定している団体だけを再調査してみたところ、2000年12月の時点で、すべての自治体がアセス条例を持っていることが把握された。
2. 環境NGO等の参加に関しては、環境基本法第9条・26条、環境基本計画における長期目標の一つである「参加」、環境影響評価法第3条などでその重要性が強調されている。
3. 特定非営利活動促進法（通称：NPO法）は、特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とし、1998年3月25日に公布され、同年12月1日から施行となった。
4. 原科によれば、環境アセスの本質は、環境に配慮した社会的な意思決定であり、この意思決定に地域住民やNGOが参加することが重要であるとしている。
原科幸彦（2000）改訂版 環境アセスメント、放送大学教育振興会、p3
5. 典型7公害とは、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭、地盤沈下、土壤汚染のことであり、従来の閣議アセスでは、公害関係の原則的予測項目であった。なお、自然環境関係の原則的予測項目としては、地形・地質、植物、動物、景観、野外レクリエーション地の5つの項目があった。
6. 環境基本法第3条「環境の恵沢の享受と継承等」は、「現在及び将来世帯の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに、人類の存続の基盤である環境が将来に渡って維持されるように適切に行われなければならない」ということを明らかにしている。環境基本法の解説（1994）、ぎょうせい、pp139～143
7. 原科幸彦（2000）「アセス法の施行と今後の展開 ―核心は代替案の検討―」、環境と公害、Vol.29 No.3、p9.
8. Lee, N. and F. Walsh. (1992) 「Strategic Environmental Assessment: An Overview」、Project Appraisal 7 (3)、p128
9. Therivel, R. (1993) 「Systems of Strategic Environmental Assessment」、Environmental Impact Assessment Review 13、p130
10. 環境影響評価法案に対する付帯決議（衆議院環境委員会：1997年4月25日）
付帯決議の9番目に「上位計画や政策における環境配慮を徹底するため、戦略的環境影響評価についての調査・研究を推進し、国際的動向やわが国での現状を踏まえて、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めること」となっている。
11. 原科 幸彦（1994）「環境アセスメント」放送大学教育振興会 p261

第1章 研究の視点と目的

12. 吉野川の事例について、敷衍したいことは、本事例で行われた住民投票は、アセスが行われる前に、事業そのものの是非を問うためのものであった。住民などが住民投票を要請した原因は、前述のように、公共事業やアセス制度への不信が根本にあると思われる。なお、筆者は、吉野川の事例における住民投票を否定するつもりではないが、アセス制度の参加方式としては、情報参加を通じて、住民や環境 NGO などは事業者のアセス情報が地域の環境情報を十分に考慮したものであるかを監視したり、また、地域の環境情報を事業者提供していくプロセスとして認識していることを明らかにしておく。
13. Tocqueville, Alexis de. (1888) 「De la Democratie en Amerigue」=井伊玄太郎訳 (1972) 「アメリカの民主政治」、講談社学術文庫、p201
14. 松浦さとし (1999) 「非営利情報の経路と受容—NPO のアドボカシーと行為動機の形成」、名古屋大学大学院人間情報学研究科博士論文、p41
15. 前掲「アメリカの民主政治」、p201
16. 前掲「アメリカの民主政治」、p202
17. 環境庁企画調整局 (1986) 「環境アセスメント実務必携」、ぎょうせい
18. 磯野 弥生 (1993) 「環境アセスメントの諸問題」、ジュリスト (No.1015)、pp67~72
19. 日本弁護士連合会(1985) 「地方自治体の環境アセスメントの運用と実態 - 住民参加を中心にして - ；分かりやすい環境アセスメントシリーズ 19」、武蔵野書房
20. 兼子仁、関哲夫編 (1984) 「環境アセスメント条例；条例検討シリーズ 5」、北樹出版
21. 北村 喜宣 (1992) 「東京都環境影響評価条例」、ジュリスト増刊、pp92~93
22. 松本 秀雄 (1982) 「川崎市における環境アセスメントの経験」、環境情報科学、11 - 1、pp10~19
23. 飯田 務 (1982) 「東京都環境影響調査条例の特色」、環境情報科学、11 - 1、pp20~25
24. 神奈川県環境部 (1991) 「環境アセスメント 10 年のあゆみ」、横浜、p.14
25. 武蔵野書房 (1981 - 1990) 「環境アセスメント年鑑」
26. 島津 康男 (1987) 「新版環境アセスメント」、日本放送協会
27. 水口 憲哉 (1992) 「長良川河口堰の環境アセスメントの問題点」、水情報 12 - 6、pp12~15
28. 淡路 剛久 (1997) 「環境アセスメント法とその問題点」、環境と公害 Vol27 - 1、pp2~9
29. 高橋 滋 (1997) 「環境影響評価法の検討—行政法的見地から—」、ジュリスト (No.1115)、pp43~48
30. 原科 幸彦 (1997) 「環境影響評価法の評価—技術的側面から—」、ジュリスト (No.1115)、pp59~66
31. 猿田 勝美 (1997) 「地方アセスと環境影響評価法」、ジュリスト (No.1115)、pp67~72
32. 前掲「地方自治体の環境影響評価制度に関する研究—住民参加手続きに着目して—」、日本計画行政学会、23 回全国大会、pp29~32
33. 島津 康男 (1998) 「環境アセスメント法制度の全体像、第 1 回：アセス法成立までの

長い道」、資源環境対策、Vol.34 - 16、pp77~83

34. 寺田 達志 (1999)「環境アセスメント法制度の全体像、第2回：環境影響評価法とは」、資源環境対策、Vol.35 - 2、pp69~73

35. 渡辺 綱男 (1999)「環境アセスメント法制度の全体像、第3回：分かりやすいアセス法 (1) 手続の概要、対象事業、基本的事項、技術指針」、資源環境対策、Vol.35 - 5、pp45~53

36. 内藤 克彦 (1999)「環境アセスメント法制度の全体像、第4回：分かりやすいアセス法 (2) その1ー環境影響評価の設計についてー」、資源環境対策、Vol.35 - 8、pp95~99

37. 内藤 克彦 (1999)「環境アセスメント法制度の全体像、第5回：分かりやすいアセス法 (2) その2ー環境影響評価の設計についてー」、資源環境対策、Vol.35 - 9、pp73-76

38. 阿部 学 (1999)「環境アセスメント法制度の全体像、第6回：生態系への影響評価」、資源環境対策、Vol.35 - 14、pp69~72

39. 鹿島 茂 (2000)「環境アセスメント法制度の全体像、第7回：事業者から見たアセス法」、資源環境対策、Vol.36 - 1、pp114~116

40. 原科 幸彦 (2000)「環境アセスメント法制度の全体像、第8回：住民の期待する環境影響評価」、資源環境対策、Vol.36 - 5、pp76~78

41. 小林 正明 (2000)「環境アセスメント法制度の全体像、第9回：今後の環境影響評価の目指す方向」、資源環境対策、Vol.36 - 8、pp85~87

42. 中根 周歩 (1992)「地方自治体における環境アセスメントの問題点とその改善への提言」、環境情報科学、21 - 4、pp61~66

43. 澤江 暁子 (1992)「日本における環境アセスメントの法制度論的研究」、東京工業大学社会工学科論文梗概集、23、pp138~141

44. 松山秀明・瀧和夫 (1997)「環境影響評価システムに関する研究」、第11回環境情報科学論文集、pp183~188

45. 趙公章・柳在弘・原科幸彦 (2001)「スコーピングに着目した環境アセスメント制度の国際比較研究」、日本計画行政学会、24回全国大会、pp76~79

46. 加藤 満生 (1990)「環境アセスメントと住民参加」、環境アセスメントのあゆみ、神奈川県環境部環境政策課、pp14~25

47. 平尾 英子 (1984)「住民運動から見た環境アセスメント条例」、環境アセスメント条例、北樹出版、pp130~150

48. 篠田 健三 (1990)「一つ一つに手応えがあれば」、環境アセスメント10年のあゆみ、神奈川県環境部環境政策課、pp123~127

49. 舟場正富 (1985)「環境の選択ー住民の求める環境アセスメント」、日本評論社

50. 大久保 規子 (1997)「環境アセスメントにおける参加の現状と課題」、環境と公害、Vol.27 No. 1、pp33~38

51. 毛利聡子 (1999)「NGO と地球環境ガバナンス」、筑地書館、pp17~18

52. 島田正文・近江義光・丸田頼一・山口信之 (1994)「知床半島を事例としたナショナル・

第1章 研究の視点と目的

- トラスト運動に関する一考察」、第7回環境情報科学論文集、pp1~6
53. 飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・舩橋晴俊編（2001）「講座 環境社会学第I巻」、有斐閣、p104
54. Stsirs, Kevin & Taylor, Peter (1992) "Non-Government Organization and the Legal Protection of the Ocean : A Case Study", The International Politics of the Environment : Actors, Interests and Institutions, Clarendon Press Oxford.
55. 毛利 聡子（1999）「NGO と地球ガバナンス」築地書館
56. Princen, Thomas & Finger, Matthias (1994)、Environmental NGOs in world politics : Linking the local and global , Routledge
57. Princen, Thomas & Finger, Matthias et al. (1994)、"Nongovernmental Organization in World Environmental Politics", International Environmental Affairs, Vol.7 - 1, pp42~58
58. Massam, Bryan & Earl-Goulet, Robert (1997) " Environmental Non-governmental Organization in Centra and eastern Europe : Contribution to Civil Society" , International Environmental Affairs, Vol.9 - 2, pp127~147
59. Thomas, Caroline (1992)、The Environment in International Relations, The Royal Institute of International Affairs.
60. Hass, Peter & Keohane, Robert et al. (1993)、Institution for the Earth : Sources of Effective International Environmental Protection, The MIT press.
61. 碓氷尊（1998）「国際機関と地球環境問題」、Keio SFC Review, No2, pp120~125.
62. 松行美帆子・城所哲夫・大西隆（2000）「国際環境会議における政策提言型 NGO の役割ー温暖化防止京都会議に関するケーススタディー」、計画行政 23 - 1、pp84~93
63. 角田 季美枝（1999）「PRTR 制度における NGO の役割」、環境情報科学 28 - 2、pp36~41
64. 原科幸彦・世古口裕史・井関崇博（1999）「PRTR 制度における NGO の役割に関する実証的研究」、第13回環境情報科学論文集、pp217~222
65. <http://web2.nichigai.co.jp/cgibin/astjump.cgi?C=4169655775051776&V=TIT&H=db0201>
66. 柳 在弘・原科幸彦（1999）「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ー名古屋市藤前干潟におけるゴミ処分場計画を事例にー」、第13回環境情報科学論文集、pp245~250
67. 大久保規子（1997）「環境アセスメントにおける参加の現状と課題」、環境と公害、Vol.27 No.1、pp33~38
68. Richard Haeuber (1992) The World Bank and Environmental Assessment : The Role of NonGovernmental Organizations. Environmental Impact Assessment review Vol.12 pp331~347

第2章

環境NGOの現状

第2章 環境NGOの現状

本章では、日本における環境NGOの現状を把握するために、文献調査と統計資料を基に環境NGOの概念整理や環境NGOの実態を明らかにした上で、本研究で対象とする環境NGOを示す。以下の図2-1に本章の研究の流れを示す。

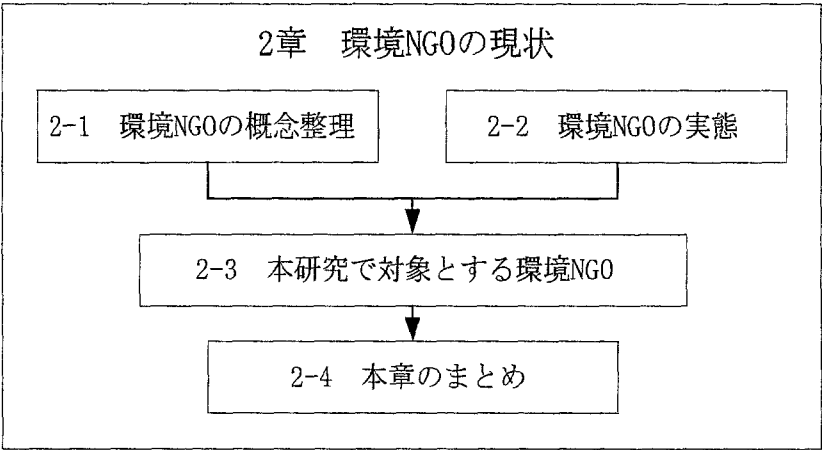


図 2-1 2章の研究の流れ

2-1. 環境NGOの概念整理

ここでは、まず、環境NGOの上位の概念であるNGO・NPOに関する概念整理を行った上で、本研究における環境NGOの定義を示す。

2-1-1. NGOの概念

NGOはNon-Governmental Organizationの略で、日本語に直訳すれば非政府組織になる。しかし、非政府組織といっても、すべての民間組織が含まれるわけではなく、非営利であることが前提となる。そもそもNGOという用語は、国連活動に協力する民間団体の総称として国連憲章の中で最初に用いられたものであり、国連憲章第71条に「経済社会理事会は、その権限内にある民間団体（Non-Governmental Organizations）と協議するために、適当な取り決めを行うことができる」と定められた国連憲章から由来する。

しかしながら、今日では、国連と直接関係のない民間組織も含まれており、例えば、社会福祉団体、消費者団体、職能団体、労働組合、平和団体、共同組合などがそうである。このように、NGOに関する統一的な定義は、今日までのところ存在せず、こうした現状を良く反映しているのがNGO活動推進センター（JANIC）によるNGOの定義¹である。

それによると、NGOとは、「経済社会理事会との協議資格やその他の国連機関との協力関係の有無に関係なく、開発問題、人権問題、環境問題、平和問題などの地球的規模の諸課題の解決に「非政府」かつ「非営利」の立場から取り組む市民主導の国際組織及び国内組織である」とのことである。つまり、JANICの定義するNGOは、国連機関との協力関係を有する狭義の「NGO」（いわゆる国連NGO）だけでなく、「非政府」かつ「非営利」の立場から活動する市民組織を含めた、より包括的な捉え方であるといえる。

第2章 環境 NGO の現状

2-1-2. NPO の概念

一方で、NPO とは“Non- Profit Organization”のことであるが、最近では“Not-for- Profit Organization”というべきだという人もおり、アメリカでも確定した概念ではない²。

しかし、“Non- Profit Organization”にしる、“Not-for- Profit Organization”にしる、日本語に直訳すると「非営利組織」あるいは「非営利団体」であるが、非政府であることが前提となる。なぜなら、NPO を Non-Profit という語義だけでとらえると、その意味する内容はかなり広範となるからである。つまり、「非営利」とは営利でないこと、即ちその活動によって利益を得てもそれを設立者や出資者等に配分しないことであるが、そうすると、NPO には民間非営利公益団体のほか、非営利で共益的な団体（同窓会やクラブなど会員相互の親睦を目的とする組織）、考え方によっては行政も NPO に当たる。しかし、これでは NPO の概念が広すぎ、何らかの限定が必要となるが、そういった点については米国のジョーンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授らが提唱している NPO の一般的な定義が参考になる³。

サラモン教授は、NPO を「利潤をあげることを目的としない、公益的な活動を行う民間の法人組織」であり、①公益性、②フォーマル性、③非営利性、④非政府性、⑤自己統治性、⑥自発性、という 6 つの特徴（要件）を持つ市民組織であると定義している。同教授がいう 6 つの要件とは、以下の表 2-1 のとおりである。

表 2-1 サラモン教授による NPO の 6 つの要件

①公益性	公益（不特定多数）の利益に寄与するものであること
②フォーマル性	1 度限りの集まりや全くのインフォーマルな集まりでなく、会則や代表者を有する正式な組織であること
③非営利性	利潤追求を目的としないこと。事業活動から利益を生んでもよいが、その構成員に利益配分を行わないこと
④非政府性	制度的に政府から独立している民間の機関であること
⑤自己統治性	自分たちの活動を自主的に管理できる能力を備えていること
⑥自発性	ボランティアな要素を一定程度持つこと

2-1-3. その他の類似概念の整理

2-1-3-1. CBO（Community-Based Organization）

CBO は、“Community-Based Organization”の略で、それぞれの地域社会の中で地域のために活動する団体について、特にコミュニティに密着していることを強調するときに使われる言葉である。

山岡によれば⁴、「CBO は、日本における町内会や自治会などの住民組織のことを指すというほうがよいかも知れないとした上で、NPO というのもっと広がりがある、必ずしも地域に密着するというイメージではないため、CBO と NPO がどのように協力関係を結んでいくかという議論がアメリカにもあるようである」と説明している。また、「日本においても、住民組織と市民活動団体がどのようにやっていくかという問題は、今後ますます重

要となってくるだろう」と見解を示している。

以上のことから考えれば、広い意味では CBO も NPO の一種であるといえるが、特に「地域住民組織」のことを指している概念として定義することが出来る。

2-1-3-2. PVO (Private Voluntary Organization)

PVO は“Private Voluntary Organization”の略で、直訳すれば「民間の自発的な組織」となる。しかし、日本ではまだ馴染みのない言葉であるが、山岡は「日本の市民活動団体という言葉が PVO に近いものかもしれない」とした上で、「アメリカでは、あまり大型のものは含まず、NPO のような法人格や税制優遇を必要としない小さな団体も含めて PVO という概念が使われているようである⁵⁾」と紹介している。

2-1-3-3. 市民活動団体

市民活動団体を定義するためには、まず、市民活動とは何かを整理する必要がある。市民活動とは多義的な用語であるが、大別して広義、狭義の2つの意味があると思われる。

広義の市民活動は、市民の自主的な参加によって行われる自発的活動の意味である⁶⁾。しかし、このような広義の市民活動には、社会公益的な活動から共益活動、個人趣味的な活動まで含まれる。これに対して、狭義の市民活動は、広義の市民活動のうち、一定の公益目的を有する市民の社会参加活動の意味である⁷⁾。なお、国会に提案された当初の NPO 法（当初は市民活動促進法）が定義していた市民活動は、「別紙に掲げる活動に該当する 12 の活動⁸⁾であって、不特定かつ多数のものの利益増進に寄与することを目的とするもの」として定義されていた。だが、これは狭義の市民活動の定義によりつつ、民法の特別法という法体系上の制約と法人格付与という立法目的から、さらに活動内容に限定を加えたものになっているといえよう。

以上のことから、市民活動団体を定義する際に、広義の市民活動から定義するならば、2-1-2 で定義した NPO の概念よりも広いものになる。しかし、明確に定義があるわけではないが、一般には狭義の市民活動の定義に基づきそのような活動を行っているものを市民活動団体として定義しており、それに従えば、市民活動団体は NPO の一部であり、NPO = 市民活動団体ではない。つまり、一定の公益目的を有する市民の社会参加活動として、市民一人ひとりに基盤を持った団体が市民活動団体であると定義することが出来る。

2-1-3-4. ボランティア団体

ボランティア団体は、英語で言えば“Voluntary Organization”であるが、日本語でいう“Volunteer Organization”（ボランティア団体）は、欧米では殆ど使われていない⁹⁾。しかし、日本では“Voluntary Organization”より、“Volunteer Organization”が社会的に定着した言葉である。

一般に、ボランティア活動というと、例えば、高齢者・障害者・災害被災者等に対する慈

第2章 環境 NGO の現状

善・博愛活動、海岸・河川・公園等の掃除活動、外国人との国際交流活動等が思い出されるが、これらの活動に共通するのは、自発性・無償性を内容とする社会奉仕・社会貢献的な要素である。つまり、本来の「ボランティア団体」とは、ボランタリー（自発的）な発意のもとで営利を目的としない（無償性、あるいは慈善性）活動に取り組むボランティアの集団である「ボランティア・グループ」を指す¹⁰。

しかし、このような「ボランティア団体」の概念だけでは、他の市民活動団体との関係が明確でないため、前述の NPO と比較してみると、NPO の場合は個人の善意性が前提ではなく、また活動の一環として収益活動ができる点（ただし、その利益は構成員には配分しない）が大きな違いである。すなわち、ボランティア団体は個々のボランティアの集合体としてのイメージが強くボランティア一人ひとりの善意性・無償性が重要な要素となるものの、NPO は一つの組織としての面が強く、NPO のうちでも組織性の高いものは、有給スタッフがあり専用の事務所を構えて永続的な事業活動を行っている。さらに、行政との関係では、ボランティア団体は行政に協力・奉仕する面が強いが、NPO には行政に協力・補完する面とともに行政とは別個の独自サービスを提供したり、行政に対する提案機能なども有している。このように、ボランティアと NPO には相違があるものの、他方、両者には、自主性・自発性、自己実現性、柔軟性、先駆性、社会性など基本的な部分で共通性もある。

以上のことから、ボランティア団体と NPO との大きな違いは、「専従・有給スタッフの有無」であることが指摘でき、ボランティア団体とはボランタリー（自発的）な発意のもと、営利を目的としない（無償性、あるいは慈善性）活動に取り組むボランティアの集団であると定義できる。

2-1-4. 環境 NGO の定義

環境 NGO とは、「民間の非営利団体で環境保全活動を実施している団体」であると（財）日本環境協会は定義している。つまり、環境 NGO は NGO や NPO の定義する特徴¹¹を持ち、環境分野において活動する団体であるが、今のところ、NGO や NPO の定義が明確に確立されていないように、環境 NGO に関する定義も確立されているとはいえない。

実際、既存の研究や文献においても、環境保全を目標とし、活動する団体を「環境 NGO」と呼ぶこともあれば、「環境 NPO」とするものもある。

しかしながら、個別団体においては営利を目的としないことを強調するか、政府でないことを強調するかの違いにより、例えば、市民事業のような非営利性・公益性を強調した事業性の強い活動を行っている団体は自分の団体を NPO と呼んだり、国や自治体等に対する政策提案を行う、市民運動の色彩の強い活動を行っている団体は NGO と呼んだりする傾向も見られる。そこで、本研究では法人格の取得の有無を問わず、「非政府」かつ「非営利」の立場から環境保全を目標とし、活動する市民主導の団体を環境 NGO と定義する。

2-1-5. まとめ

以上で述べてきたように、NGO や NPO はどちらも「非政府」かつ「非営利」の団体を指す言葉である。だが、今のところ、明確な定義や区別はなされていない。また、環境 NGO に対しても、文献等では環境保全を目標とし活動する環境団体を「環境 NGO」と呼ぶところもあれば、「環境 NPO」とするところもあり、その定義が確立されているとは言えない。

一方、個別団体においては、営利を目的としないことを強調するか、政府でないことを強調するかの違いにより、用語の使い分けをしている傾向も見られる。

しかしながら、本研究では、法人格の取得の有無を問わず、「非政府」かつ「非営利」の立場から環境保全を目標として活動する市民主導の団体を環境 NGO と定義し、呼称を統一する。

2-2. 環境 NGO の実態

ここでは、まず、旧経済企画庁（現内閣府）の 2001 年市民活動レポート¹²（市民活動団体等基本調査報告書）をもとに、日本における市民活動団体の全体像を把握する。次に、平成 10 年度版環境 NGO 総覧¹³をもとに市民活動団体のうち、特に環境分野で活動する団体、即ち「環境 NGO」に絞りその実態を把握する。

2-2-1. 市民活動団体¹⁴の実態

以下では、「2001 年市民活動レポートー市民活動団体等基本調査報告書」を通して、市民活動団体の実態を把握する。この調査は旧経済企画庁（現内閣府）の委託を受け、（株）社会調査研究所が平成 12 年 10 月 31 日から同年 11 月 10 日までに行ったもので、母集団名簿に挙げられた 87,928 団体（平成 12 年 9 月 12 日時点）から 1 万団体（10,034 団体）を無作為に抽出し、郵送によるアンケート調査を実施したものである。分析は回答のあった団体の内、4,009 団体（有効回収数、有効回収率：41.2%）を対象としている。

2-2-1-1. 活動分野

市民活動団体の活動分野を特定非営利活動促進法（以下：NPO 法）で定められた 12 の分野から整理して見ると、図 2-2 に示すように「保健・医療・福祉」分野の活動が 43.1%と一番高く、「まちづくり」（11.1%）、「環境の保全」（9.8%）、「文化・芸術・スポーツの振興」（6.9%）、「国際協力」（5.4%）の順となっている。また、市民団体が具体的に取り組んでいる活動内容を 28 の分野に設定し行った調査結果（複数回答）では「高齢者福祉」が 34.4%で最も多く、次いで「まちづくり・むらづくり」（28.5%）、「障害者福祉」（26.9%）、「自然環境保護」（19.5%）の順である。さらに、特に力を入れている活動分野に関する単数回答では、「高齢者福祉」（19.6%）、「障害者福祉」（13.3%）、「まちづくり・むらづくり」（10.2%）、「自然環境保護」（7.2%）の 4 分野が上位を占めていることが分かる。

以上のことから、日本における市民活動団体では、「保健・医療・福祉活動」を行う団体が約 4 割強で一番多く、中でも「高齢者福祉」に携わる団体が最も多い。なお、本研究で

第2章 環境 NGO の現状

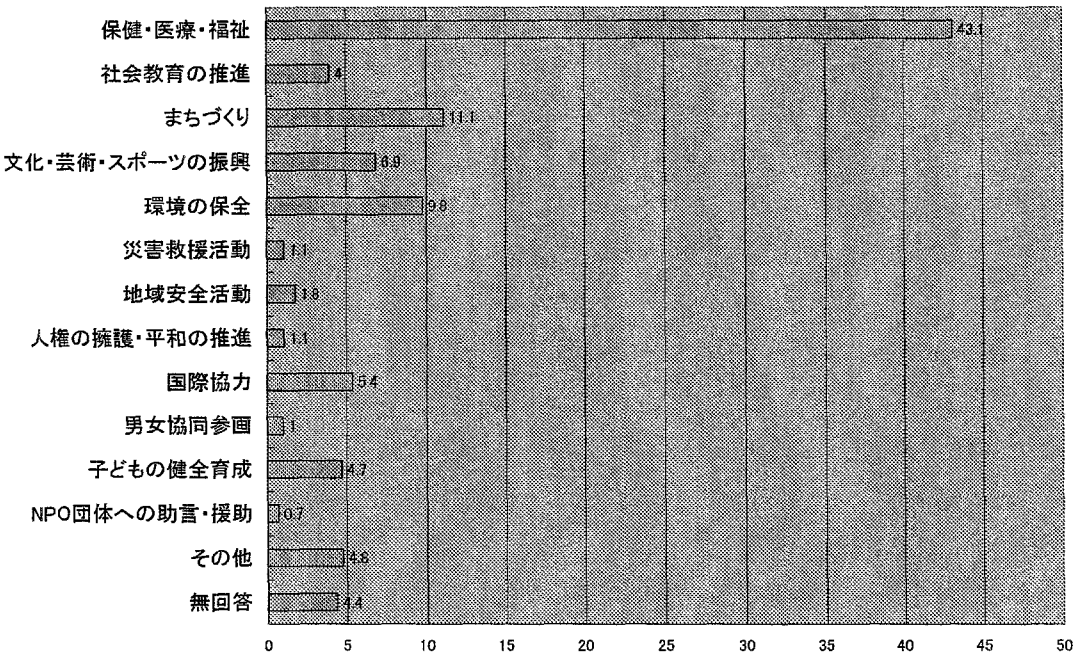
対象とする環境 NGO（自然環境保全など）は、NPO 法で定められた 12 の分野のうち、4 番に多く、全体の活動分野からは約 2 割弱を占めていることが分かる。

以下においては、NPO 法における 12 の活動分野（本調査ではその他を加えている）と具体的な活動内容を表 2-2 に示す。また、12 の活動分野に占める市民活動団体の構成比を図 2-2 に、さらに具体的な活動内容から見た市民活動団体の構成比を図 2-3 に示す。

表 2-2 NPO 法における活動分野と具体的な活動内容

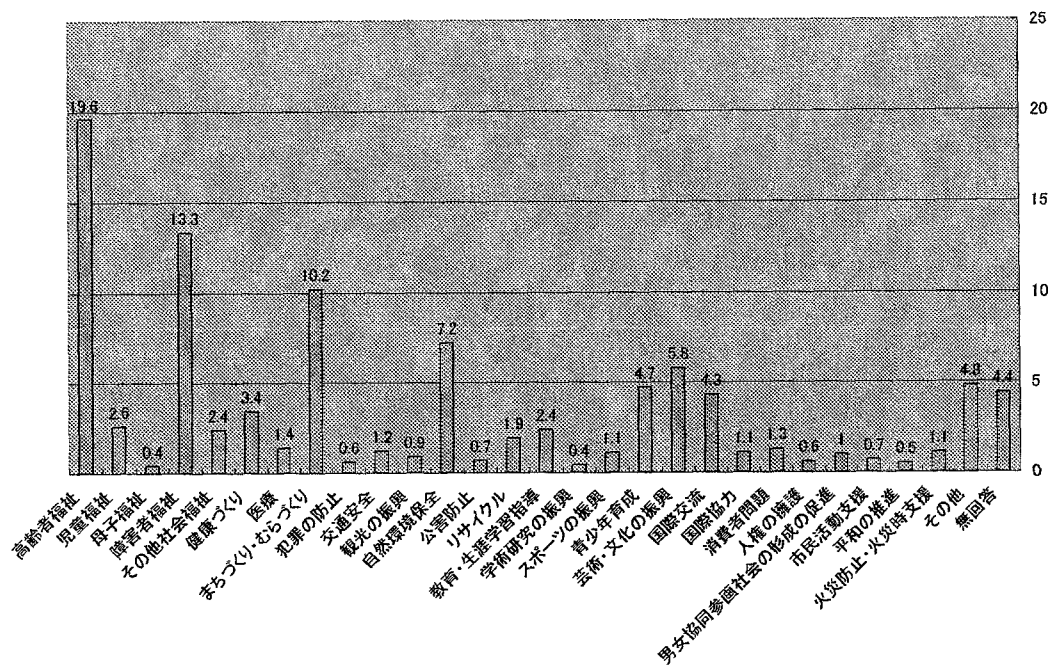
NPO法における活動分野	具体的な活動内容
1. 保健・医療・福祉	高齢者福祉、児童福祉、母子福祉、障害者福祉、その他社会福祉、健康づくり、医療
2. 社会教育の推進	教育・生涯学習指導、学術研究の振興、消費者問
3. まちづくり	まちづくり・むらづくり、観光の振興
4. 文化・芸術・スポーツの振興	スポーツの振興、芸術・文化の振興
5. 環境の保全	自然環境保全、公害防止、リサイクル
6. 災害救援活動	災害防止・災害時支援
7. 地域安全活動	犯罪の防止、交通安全
8. 人権の擁護・平和の推進	人権の擁護、平和の推進
9. 国際協力	国際交流、国際協力
10. 男女協同参画	男女協同参画社会の形成の促進
11. 子どもの健全育成	青少年育成
12. NPO団体への助言・援助	市民活動支援
13. その他	その他

(2001 年市民活動レポートを基に作成)



(2001 年市民活動レポートを基に作成)

図 2-2 NPO 法の活動分野における市民活動団体の構成比



(2001 年市民活動レポートを基に作成)

図 2-3 具体的な活動内容から見た市民活動団体の構成比

2-2-1-2. 活動形態

活動形態については、表 2-3 に示す 18 の選択肢を設定して複数回答を求めて分析を行っており、その結果、「親睦・交流の場・機会の提供」の活動形態が 41.3%と最も多く、次いで「人や労力を動員（派遣）してのサービス」（35.5%）、「イベントやシンポジウム等の企画・開催」（24.1%）の順であることが明らかとなった。

表 2-3 市民活動団体の活動形態

活動形態	構成比 (%)
親睦・交流の場・機会の提供	41.3
人や労力の動員（派遣）としてのサービス	35.5
イベントやシンポジウム等の企画・開催	24.1
機関紙・広報誌の発行	19
資料や情報の収集・提供	16.5
技術・技能・ノウハウ等の指導・伝達や人材育成	13.2
調査・研究活動	12.5
相談活動	9.6
講師・スタッフ等の人材派遣	8.5
活動に要する機材・資材・教材などの提供・援助	6.5
資金の提供・援助	6.2
産物・品物等の製造・製作及び提供	6.2
団体・人材の紹介・仲介	3
施設等の設置や運営	2.9
事務所・会議室等の提供	2.7
本・雑誌などの出版	2.5
資格等の認定・推奨・評価	1.1
その他	9.8
無回答	7.3

(複数回答)
(N=4,009 団体)

第2章 環境 NGO の現状

さらに、活動分野と活動形態における上位3つをクロス分析した結果では、「親睦・交流の場・機会の提供」は、特に国際協力や男女協同参画などの分野で多く見られており、「人や労力を動員（派遣）してのサービス」は環境の保全、災害救援活動、保健・医療・福祉の分野で多く見られている。また、「イベントやシンポジウム等の企画・開催」は人権の擁護・平和の推進、男女協同参画、文化・芸術・スポーツの振興、国際協力などの分野で4割を越えていることがわかる。

2-2-1-3. 設立時期及び活動範囲

まず、市民活動団体の設立時期では、表2-4に示すように1970年代以前から活動している比較的歴史の長い団体も存在する一方で、1970年代は12.8%、1980年代は25.4%、1990年から2000年までは42.0%となっており、この20年間に活動を開始した団体が多いことが分かる。なお、前述の活動分野と設立時期とのクロス分析では、「文化・芸術・スポーツの振興」を活動分野とする団体は1959年以前に設立されたものが多く、「地域安全活動」を活動分野とする団体は、1974年以前に活動を開始した団体が多いことが分かる。

次に、市民活動団体の活動範囲では、「1つの区市町村の区域内」で活動する団体が61.7%で最も多く、次いで「複数の区市町村にまたがる区域程度」（16.6%）、「1つの都道府県の区域程度」（9.2%）の順である。こうしたことから、1つの都道府県の範囲内で活動する市民団体は、全体の9割近くを占めていることが分かる。さらに、前述の活動分野と活動範囲とのクロス分析では、「災害救援活動」、「地域安全活動」、「まちづくり」、「保健・医療・福祉」、「環境の保全」分野で「1つの区市町村の区域内」で活動する団体が多いことが分かる。一方、「国際協力」と「人権の擁護・平和の推進」活動では、「国内及び海外」の割合が高い。

以下には、市民活動団体の設立時期及び活動範囲を表2-4に示す。

表2-4 市民活動団体の設立時期と活動範囲

設立時期	構成比 (%)	活動範囲	構成比 (%)
1959年以前	5	1つの区市町村の区域内	61.7
1960年～1964年	2.5	複数の区市町村にまたがる区域程度	16.6
1965年～1969年	3.4	1つの都道府県の区域程度	9.2
1970年～1974年	5.3	複数の都道府県にまたがる区域程度	3.3
1975年～1979年	7.5	国内全域	2
1980年～1984年	11	海外のみ	0.3
1985年～1989年	14.4	国内及び海外	3.3
1990年～1994年	22.2	その他	0.6
1995年～2000年	19.8	無回答	2.9
無回答	9		

(N=4,009団体)

2-2-1-4. 組織形態及び財政規模

まず、市民活動団体の組織形態を会員数とスタッフ数から把握する。会員数¹⁵では、会員制度を持つと回答した団体（N=3,339 団体）のうち、「20 人未満」の団体が 29.6%、「20 人以上～50 人未満」の団体が 28.7%とそれぞれ 3 割弱を占めていることが分かる。

スタッフ数では「6 人以上」の団体が 32.2%、「2～5 人」が 24.1%、「1 人」が 11.9%である。だが、スタッフを持っていない団体も 23.1%があった。なお、スタッフがいる団体の内、常勤スタッフ「0 人」が 64.8%で約 3 分の 2 の団体が常勤スタッフを持っていない。一方、非常勤スタッフは「6 人以上」が 39.9%である。さらに、スタッフのいる団体の平均スタッフ数は、有給スタッフが 1.6 人（常勤：0.8 人、非常勤：0.8 人）、無給スタッフが 11.8 人（常勤：1.4 人、非常勤：10.4 人）であり、合計 13.4 人（常勤：2.2 人、非常勤：11.2 人）であった。

以下においては、市民活動団体の会員数の構成比を表 2-5 に示す。また、市民活動団体のスタッフ数の構成比は、表 2-6 に示す。

表 2-5 市民活動団体の会員数の構成比

会員数	会員制度なしも含む (%)	会員制度ありの団体のみ (%)
20人未満	24.6	29.6
20人以上～50人未満	23.9	28.7
50人以上～100人未満	11.2	13.5
100人以上～200人未満	7.4	8.9
200人以上	7.6	10.2
正会員数に無回答	7.6	9.2
会員制度なし、または会員制度の有無に無回答	16.7	0
	N=4,009団体	N=3,339団体

表 2-6 市民活動団体のスタッフ数の構成比

スタッフ数	全体の構成比 (%)	常勤スタッフ数 (%)	非常勤スタッフ数 (%)
0人	23.1	64.8	19.1
1人	11.9	15.2	11.6
2～5人	24.1	13.4	29.4
6人以上	32.2	6.6	39.9
無回答	8.8	0	0
	N=4,009団体	N=2,732団体	N=2,732団体

次に、市民活動団体の財政規模では、年間支出が「10 万円未満」の団体は全体の 32.9%、次いで「10 万円～30 万円」が 17.8%を占めており、合わせると年間支出 30 万円未満の団体が全体の半数となる。支出内訳では「事業費・活動経費」が最も多く、全体の 77.2%（有効回答があった 3,387 団体を対象）を占めており、収入内訳では「会費」が 34.3%と最も多く、次いで「行政からの補助金」（17.2%）、「独自事業の収入」（10.3%）の順である。さらに、活動分野と財政規模をクロス分析して見ると、「保健・医療・福祉」の分野では 4 割

第2章 環境NGOの現状

の団体が「10 万円未満」の団体であり、逆に「国際協力」と「人権擁護・平和の推進」の分野は、「100 万円以上」の財政規模を有する団体が多いことが分かる。市民活動団体の財政規模を表 2-7 に示す。

表 2-7 市民活動団体の財政規模

財政規模	構成比 (%)	
10万円未満	32.9	
10万円～30万円未満	17.8	
30万円～50万円未満	9	
50万円～100万円未満	9.9	
100万円～500万円未満	12.9	
500万円～1,000万円未満	3.1	
1,000万円～5,000万円未満	3.1	
5,000万円以上	1	
無回答	10.3	(N=4,009団体)
支出内訳	構成比 (%)	
事業費・活動経費	77.2	
人件費	5.8	
事務局運営費	5.4	
事務局維持費	2.5	
その他	9.2	(N=3,387団体)
収入内訳	構成比 (%)	
会費	34.3	
行政からの補助費	17.2	
独自事業の収入	10.3	
昨年度からの繰越金	8.6	
社会福祉協会や企業からの事務委託費	5.9	
行政からの事務委託費	5.7	
民間・その他の助成金	5.4	
寄付金	4.7	
会費以外の特定メンバーの個人負担	2.2	
借入金	0.3	
財産運用益	0.1	
その他	5.6	(N=3,436団体)

2-2-1-5. 法人格の取得状況及び取得意向

市民活動団体の法人格の取得状況は 4,009 団体のうち、89.8%が任意団体であり、特定非営利活動法人は 4.9%であることが明らかとなった。また、NPO 法による法人格の取得については、任意団体の中で「内容を良く知っている」が 10.6%、「内容を概ね知っている」が 29.4%であった。つまり、約 4 割の団体は、NPO 法による法人格の取得について、ある程度の認識を持っているが分かる。さらに、法人格の取得意向については、「団体として法人格は必要ない」が 42.1%であり、「当面申請するつもりがない」が 27.1%で約 7 割の団体は法人格の取得に必要を感じていないか、消極的な姿勢であることが分かる。一方、今後「NPO 法人の申請を行う」は 0.3%で、「申請を検討中」は 3.3%であった。

NPO 法人格を申請しない理由としては、「法人格がないことについて困っていない」(44.4%) が最大の理由として挙げられている。一方、今後、NPO 法人格を取得する意向のある団体が挙げる最大の理由では、「営利目的でないことを理解してもらえる」(27.4%)、「対外的な信用度が高まるから」(19.0%) であった。

2-2-1-6. まとめ

市民活動団体の実態を簡単にまとめると、その活動分野では「保健・医療・福祉活動」を行う団体が約 4 割強で一番多く、中でも「高齢者福祉」に携わる団体が最も多いことがわかる。なお、本研究で対象とする環境 NGO（自然環境保全など）は、NPO 法で定められた 12 の分野のうち、4 番に多く、全体の活動分野からは約 2 割弱を占めていることが明らかとなった。活動形態では「親睦・交流の場・機会の提供」が最も多く (41.3%)、次いで「人や労力を動員（派遣）してのサービス」、「イベントやシンポジウム等の企画・開催」の順であることがわかった。設立時期では、1970 年代以前から活動している比較的歴史の長い団体も存在する一方で、1980 年代から 2000 年までの 20 年間に活動を開始した団体が約 7 割弱あることが分かった。活動範囲では「1 つの区市町村の区域内」で活動する団体が最も多い (61.7%)。だが、活動範囲を「1 つの都道府県の範囲内」として捉えた場合は、全体の 9 割近くの団体がこの範囲内で活動していることが分かった。

一方、組織形態では、会員数「50 人未満」の団体が全体の約 6 割弱を占めており、スタッフ数では 2 割強の団体がスタッフを持っておらず、スタッフがいる団体でも約 3 分の 2 の団体が常勤スタッフを持っていないことがわかった。財政規模では、「年間支出 30 万円未満」の団体が全体の半数となっており、支出内訳では「事業費・活動経費」(77.2%) が、収入内訳では「会費」(34.3%) が最も多いことがわかった。

最後に、法人格の取得状況では約 9 割が任意団体であり、NPO 法人は約 5% しかない。だが、任意団体の約 7 割は法人格の取得に必要を感じていないか、消極的な姿勢であることがわかった。このように、法人格を取得しようとする意向が弱い最大の理由としては「法人格がないことについて困っていない」ことが挙げられた。

第 2 章 環境 NGO の現状

2-2-2. 環境 NGO の実態

以下においては、「平成 10 年版環境 NGO 総覧」を通して環境 NGO の実態を把握する。この調査は、平成 8 年 11 月から平成 9 年 6 月にかけて（財）日本環境協会が 11,595 団体に調査表を発送し行った。分析は回答のあった団体のうち、民間の非営利団体で環境保全活動を実施している 4,227 団体を対象としている。

2-2-2-1. 環境 NGO の都道府県別分布

環境 NGO の全国的な分布を見るため、都道府県別に整理してみた¹⁶。その結果、都道府県のうち、環境 NGO の団体数が一番多いところは東京都（約 15%）であり、次いで北海道（約 5%）、神奈川県（約 5%）の順である。一方、環境 NGO の団体数が最も少ないところは、沖縄県（約 0.3%）である。以下に環境 NGO の都道府県別団体数を図 2-4 に示す。

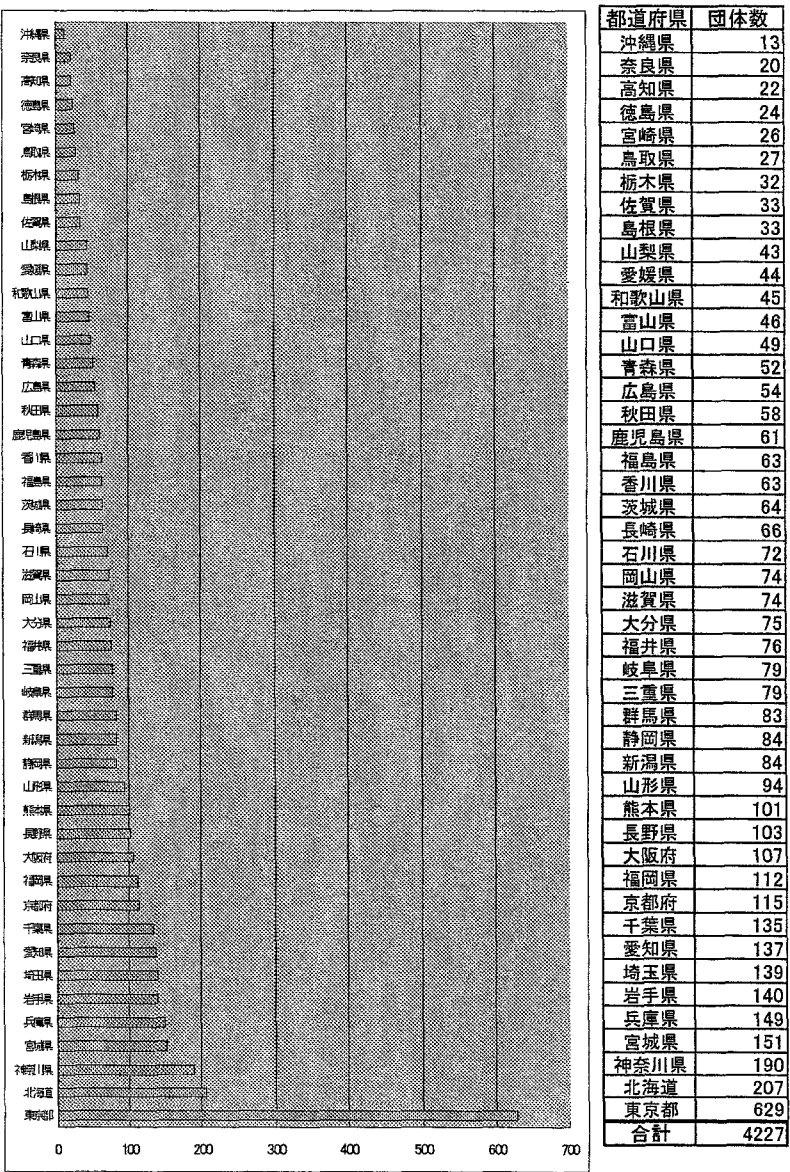


図 2-4 環境 NGO の都道府県別分布

さらに、環境NGOの数と人口数を比較してみた。その結果、人口数に比べ、環境NGOの団体数に若干のばらつきが見られた。例えば、人口数に比べ、環境NGOの団体数が多いところは、岩手県、福井県、山形県、宮城県などである。一方、人口数に比べ、環境NGOの団体数が少ないところは、沖縄県、大阪府、奈良県、栃木県などである。また、人口数当りの環境NGO数では、約10万人（沖縄県）から約一万人（岩手県）という大きな差があるものの、平均値やメディアン（中間値）を取ってみると、各々、約3万人、約2万7千人（佐賀県と岐阜県）である。つまり、日本における環境NGOは、人口約3万人を前後して、一つの団体が存在していることがわかる。以下に都道府県の人口数と環境NGO数を比較して表2-8に、また、人口数当りの環境NGO数を表2-9に示す。図2-5には、都道府県における人口数と環境NGO数を比較しグラフで示す。

表2-8 都道府県における環境NGOの数（人口数 VS 環境NGO数）

都道府県	人口数	環境NGOの団体数	都道府県	人口数	環境NGOの団体数	都道府県	人口数	環境NGOの団体数
東京都	12,064,101	629	福島県	2,126,935	63	山形県	1,244,147	94
大阪府	8,805,081	107	岐阜県	2,107,700	79	大分県	1,221,140	75
神奈川県	8,489,974	190	群馬県	2,024,852	83	秋田県	1,189,279	58
愛知県	7,043,300	137	栃木県	2,004,817	32	石川県	1,180,977	72
埼玉県	6,938,006	139	岡山県	1,950,828	74	宮崎県	1,170,007	26
千葉県	5,926,285	135	熊本県	1,859,344	101	富山県	1,120,851	46
北海道	5,683,062	207	三重県	1,857,339	79	和歌山県	1,069,912	45
兵庫県	5,550,574	149	鹿児島県	1,786,194	61	香川県	1,022,890	63
福岡県	5,015,699	112	山口県	1,527,964	49	山梨県	888,172	43
静岡県	3,767,393	84	長崎県	1,516,523	66	佐賀県	876,654	33
茨城県	2,985,676	64	愛媛県	1,493,092	44	福井県	828,944	76
広島県	2,878,915	54	青森県	1,475,728	52	徳島県	824,108	24
京都府	2,644,391	115	奈良県	1,442,795	20	高知県	813,949	22
新潟県	2,475,733	84	岩手県	1,416,180	140	島根県	761,503	33
宮城県	2,365,320	151	滋賀県	1,342,832	74	鳥取県	613,289	27
長野県	2,215,168	103	沖縄県	1,318,220	13	合計	126,925,843	4,227

<http://www.glin.org/prefect/basic/prefrank.html>（参照^{17）}

表2-9 環境NGOの1団体当り人口数

都道府県	環境NGOの1団体当り人口数(人)	都道府県	環境NGOの1団体当り人口数(人)	都道府県	環境NGOの1団体当り人口数(人)
沖縄県	101402	愛媛県	33934	長崎県	22978
大阪府	82290	福島県	33761	鳥取県	22714
奈良県	72140	山口県	31183	長野県	21506
栃木県	62651	新潟県	29473	山梨県	20655
広島県	53313	鹿児島県	29282	秋田県	20505
愛知県	51411	青森県	28379	東京都	19180
埼玉県	49914	北海道	27454	熊本県	18409
茨城県	46651	岐阜県	26680	滋賀県	18146
宮崎県	45000	佐賀県	26565	石川県	16402
静岡県	44850	岡山県	26363	大分県	16282
福岡県	44783	群馬県	24396	香川県	16236
神奈川県	44684	富山県	24366	宮城県	15664
千葉県	43898	和歌山県	23776	山形県	13236
兵庫県	37252	三重県	23511	福井県	10907
高知県	36998	島根県	23076	岩手県	10116
徳島県	34338	京都府	22995	合計	30027

第2章 環境 NGO の現状

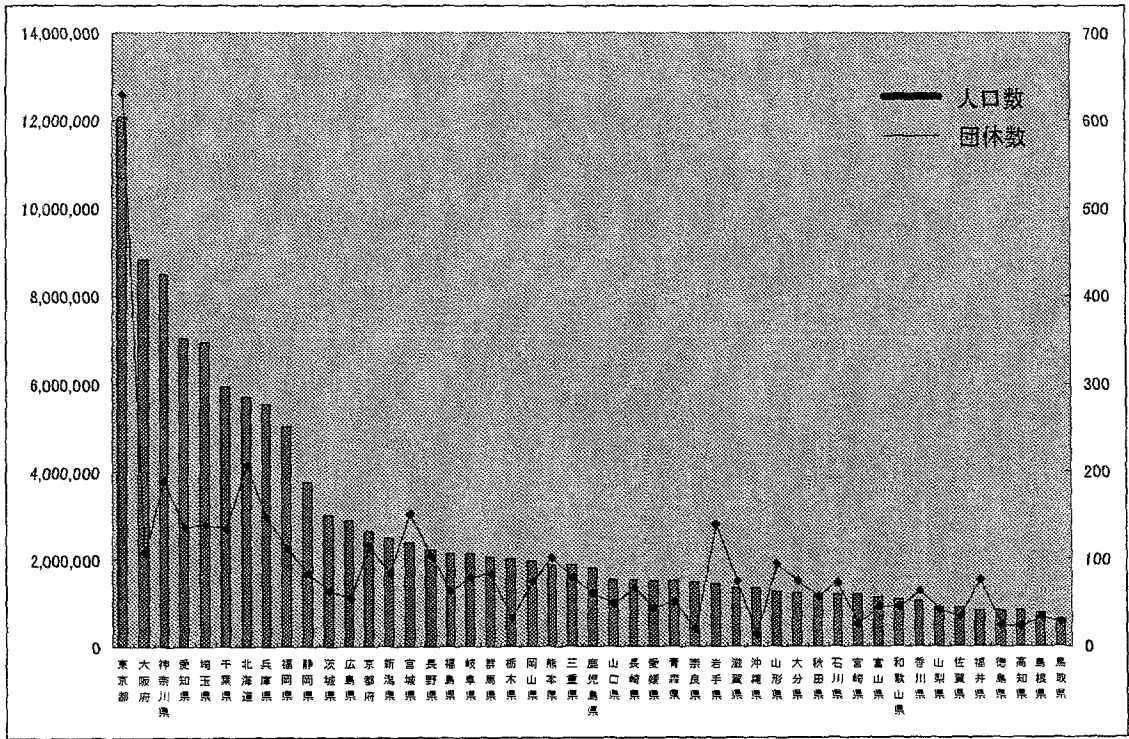


図 2-5 都道府県の人口数 VS 環境 NGO 数

2-2-2-2. 活動分野

環境 NGO の活動分野を見てみると、森林の保全・緑化、自然保護、大気環境の保全など多岐にわたっており、(財)日本環境協会の調査結果（複数回答）では、回答のあった 4,227 団体中、最も多いのがリサイクル・廃棄物であり（50.3%）、次いで自然保護（45.0%）、環境教育（43.3%）、消費・生活（37.4%）の順になっていることがわかる。

以下に環境 NGO の活動分野とその活動内容の具体例などを表 2-10 に示す。また、各活動分野における環境 NGO の構成比を図 2-6 に示す。

表 2-10 環境 NGO の活動分野及び活動内容

活動分野	活動内容	団 体 数	構成比 (%)
森林の保全・緑化	植林、荒廃地の緑化等	748	17.7
自然保護	野生生物の保護、調査、自然観察等	1,902	45.0
大気環境保全	オゾン層保護、温暖化対策等	399	9.4
水環境保全	水質汚濁防止、海洋環境保全等	1,558	36.9
砂漠化防止	荒廃地の緑化、干ばつ防止等	65	1.5
リサイクル・廃棄物	リサイクル、廃棄物減量化等	2,128	50.3
消費・生活	グリーンコンシューマー等	1,580	37.4
環境教育	環境問題への意識改革への啓発	1,831	43.3
地域環境管理	地域・まちづくり、都市緑化等	1,029	24.3
その他		282	6.7

(H10 年度環境 NGO 総覧を基に筆者が作成)

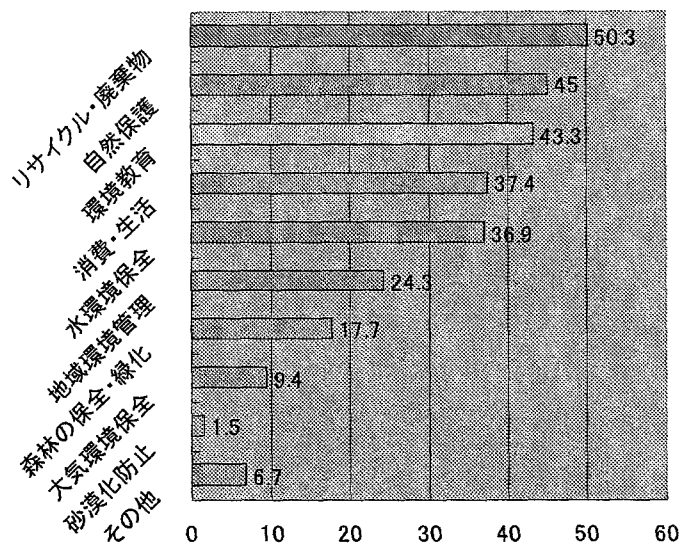


図 2-6 活動分野における環境 NGO の構成比

2-2-2-3. 活動形態

環境 NGO の活動形態では、普及啓発（72.7%）、実践活動（72.0%）、調査研究（45.8%）などが上位を占めている。以下に活動形態の詳細を表 2-11 に示す（調査結果は、回答のあった 4,227 団体の複数回答に基づく）。

表 2-11 環境 NGO の活動形態

	団 体 数	構成比 (%)
実践	3, 0 4 4	7 2 . 0
普及啓発	3, 0 7 4	7 2 . 7
調査研究	1, 9 3 6	4 5 . 8
他団体の活動支援	1, 2 2 3	2 8 . 9
政策提言	9 1 5	2 1 . 6
その他	2 0 0	4 . 7

2-2-2-4. 設立時期及び活動範囲

平成 12 年の環境白書では、環境 NGO 総覧を基に設立時期及び活動エリアから活動分野の大きな流れを整理している¹⁸。ここでは、昭和 39 年以前を環境問題が顕在化していない時期（黎明期）、昭和 40 年～50 年代を産業公害が中心課題だった時代（産業公害期）、昭和 60 年代以降を地球環境問題や都市・生活型公害の時代（地球環境問題期）に分類し、設立時期から団体数のウェイトを把握している。この分類に従えば、後 2 者（産業公害期と地球環境問題期）がそれぞれ 4 割程度を占めていることが分かる（図 2-7. 環境 NGO の設立時期）。

第2章 環境NGOの現状

さらに、これを活動エリア別に見ると、都道府県、全国、海外と活動エリアが広がれば広がるほど、昭和60年代以降に設立された新しい団体の割合が高く、環境問題の変質に伴い環境NGOの活動エリアも広域化している傾向を示していることがわかる（図2-8. 環境NGOの活動エリアと設立時期との比較）。

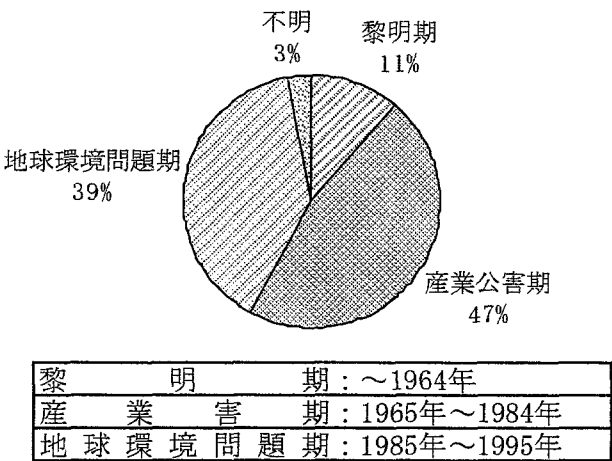


図2-7 環境NGOの設立時期

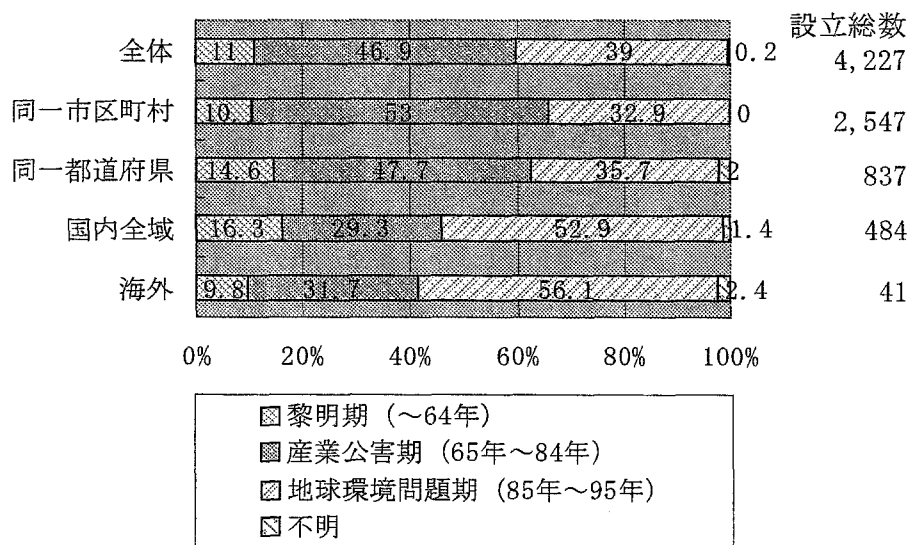


図2-8 環境NGOの活動エリアと設立時期との比較

2-2-2-5. 組織形態及び財政規模

環境NGOの組織形態を会員数とスタッフ数から見てみると、会員数100人以下の団体はほぼ半数を占めており、大半が法人格を有していない任意団体である。また、有給、無給を問わず、団体の企画、運営等に定常的に携わるスタッフは約6割が10人以下である。

財政規模（年間総収入額）では、半数以上が100万円未満であることがわかった。

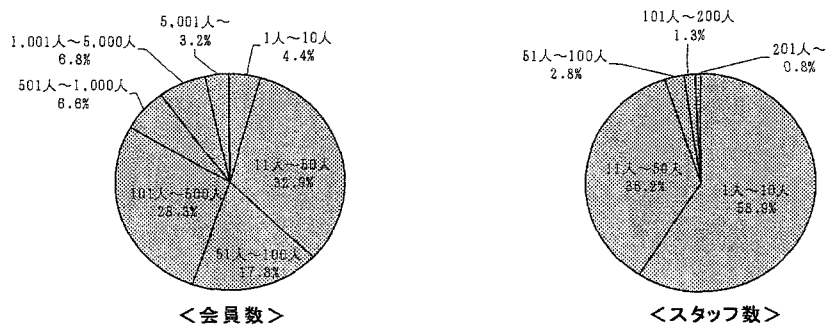


図 2-9 環境NGOの組織形態

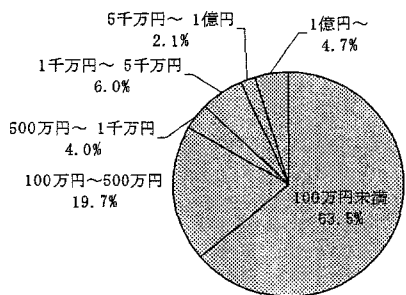


図 2-10 環境NGOの財政規模（総収入額）

2-2-2-6. まとめ

以上で述べてきたことをまとめると、環境NGOの活動は環境問題の変化や環境に対する認識の高まりにより様々な環境分野で多彩な活動を行っており、活動分野のうち、「リサイクル・廃棄物」の分野で活動する団体が最も多く、次いで「自然保護」、「環境教育」などが上位を占めていることがわかる。活動内容では、実践、普及啓発、調査研究を行っているものが半数以上もあることが明らかとなった。一方、団体の組織や財政面では、会員数100人以下の小規模のものがほぼ半数を占めていることや、企画、運営等に定常的に携わるスタッフが10人以下の団体が約6割を占めていること、そして財政規模では年間総収入額、100万円未満の団体が半数以上を占めていることがわかった。

以上のことを踏まえて考えると、環境への認識の高まりと相俟って、環境NGOは様々な環境問題に関わっているが、組織や財政面においては、依然として小規模のものが多く、これが日本の環境NGOの実態であるといえよう。

第2章 環境 NGO の現状

2-2-3. まとめ

以上のことから市民活動団体や環境 NGO の実態をまとめると、以下の3点に縮約される。

第1に、市民活動団体の活動分野では、「保健・医療・福祉活動」を行う団体が約4割強で最も多く、中でも「高齢者福祉」に携わる団体が多いことがわかった。一方、本研究で対象とする環境 NGO は、NPO 法で定められた12の分野のうち、4番に多く、全体の活動分野からは約2割弱を占めていることが明らかとなった。

第2に、環境 NGO の実態から見られた特徴（設立時期、活動範囲、組織規模、財政規模など）は、市民活動団体（NPO 法で規定する12の分野で活動する団体）の全体的な傾向とほぼ類似していることがわかった。

第3に、（本節では、環境 NGO の法人格の取得状況に関する詳細な把握はできなかったが）市民活動団体の全体調査では約9割が任意団体であり、任意団体の約7割は法人格の取得に必要を感じていないか消極的な姿勢であることが明らかとなった。なお法人格の取得に消極的な最大の理由は「法人格がないことについて困っていない」という点であった。

2-3. 本研究における対象とする環境 NGO

ここでは、まず、環境 NGO の一般的分類を行った上で本研究が対象とする環境 NGO を示す。

2-3-1. 環境 NGO の分類

環境 NGO の分類は、環境 NGO のどの属性を対象にするかによって様々に分類できると考えられる。だが、ここでは本研究が対象とする環境 NGO を示すための検討として、環境 NGO の活動内容、活動組織、活動領域から分類を行い整理する。

2-3-1-1. 活動内容から見た分類

環境 NGO を活動内容から見ると、個別課題型（イシュー型）、政策提言型、知的共同体型（研究集団型）、混合型に分類することが出来る。

個別課題型とは、特定の公害問題や環境保全問題をめぐって活動するタイプであり、政策提言型とは法制度の制定、国際条約の締結や実行促進など、環境保全のための政策実現に力を注ぐタイプである。また、知的協同体型とは独自の研究を行い、それを発表することによって政策に影響を与えようとするタイプである。例えば、世界資源研究所（World Research Institute）やワールドウォッチ（World Watch）のように地球環境問題について多くの研究者が研究を行い、報告書・白書・年報などを出版している NGO で国連などへの学術面からの大きな影響を与えている。しかし、環境 NGO の活動は、以上で述べたような、ある特定の活動内容に止まらず、一つの環境 NGO が2つ以上の活動を混合して行っているものも少なくなく、それが混合型である。例えば、ダイオキシンなどといった特定の公害問題に関わる個別課題型の環境 NGO がその問題を解決するために新しい法律の制定を求めるなどの政策提言型の活動も並行しているタイプである。大西¹⁹は、個別課題型にとっても政策提言型は問題解決の手段として重要であり、政策提言型にとっても個別課題型と密接に結びついていないと有効な政策提言が出来ないからであるとし、環境 NGO の活動形態としてはこのような混合型のタイプが望ましいと評価している。

2-3-1-2. 活動組織から見た分類

環境 NGO を活動組織から見ると、地域単体型、連合型、アンブレラ型に分類することができる²⁰。

地域単体型とは、他の団体とのつながりを持っておらず、地域での単一の組織である。連合型は単一の組織が連合しているタイプであるが、これには連絡協議会型（緩い連合）と協力型（強い連合）があり、また連合組織と連合組織が集まってより大きい連合組織を作る場合もある。例えば、気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3、京都会議）における気候フォーラムが大きな連合組織に当たる。しかし、場合によっては、気候フォーラムのように、一時的に連合したあと、解散してしまうケースもしばしばある。一方、アンブレラ型は、一つの NGO に多くの NGO が団体加盟するもので、言わば連合型の変形であるともいえる。

第2章 環境 NGO の現状

2-3-1-3. 活動領域から見た分類

環境 NGO を活動領域から見てみると、地域 NGO と広域 NGO に分類することができ、さらには地域活動型、全国活動型、国際活動型に分類することもできる。

地域活動型はある特定地域の会員に限られその地域内で活動するものであり、地域 NGO のことである。また、全国活動型は全国的に会員を持ち、支部を設けたりして全国的に活動するもので（例えば、日本野鳥の会：国内で一番大きな組織）あり、国際活動型は世界各地に会員を持ち支部を設けて活動したり、その活動舞台を海外にし活動するもの（グリーンピース：Green peace、地球の友、世界自然保護基金：World Wide Fund for nature など）で、両者は広域 NGO に分類できる。

2-3-2. 本研究で対象とする環境 NGO

以上では環境 NGO の分類を活動内容、活動組織、活動領域から行ってみた。しかし、本研究は誰でも参加できるアセス制度を対象とし、その関与主体として環境 NGO を捉えているため、厳密な分類を行ない、本研究が対象とする環境 NGO を示すことは非常に難しいことがわかった。

そこで、アセス制度における住民参加では、アセスが行われるその地域の環境を熟知している地域住民や環境 NGO の役割が最も重要であると考えられ、本研究では活動領域による分類から見たような地域内で活動している地域 NGO を重点的な対象とし、研究を進めていくことにする。

一方、アセス制度における環境 NGO の役割に関する研究を進めていく際に、以上で示した地域 NGO を重点的な対象として想定して研究を行うことが現実の状況を十分に反映したものかどうか、その妥当性に若干の疑問符号がつくのも事実であろう。

そこで、日本の3大環境 NGO（広域 NGO）と呼ばれる、日本野鳥の会や世界自然保護基金日本委員会（World Wide Fund for Nature Japan：WWF-J）、そして日本自然保護協会（Nature Conservation in Japan：NACS-J）にヒアリングを行い、本研究で地域 NGO を重点的な対象とする意義と妥当性を補足する。

ヒアリングの概要は、以下の表 2-12 のとおりであり、表 2-13 には3団体の活動内容や組織規模などの概要を整理して示す。

表 2-12 日本の3大環境NGOへのヒアリングの概要

調査日	調査対象	調査内容
2001年 10月31日	日本自然保護協会 (NACS-J) 面接対象者：開発法子氏	○NACS-Jの組織及び調査・研究の内容、 ○地域問題に関わる際の情報のサーチ、 ○地域の環境団体とのネットワークなど ○具体的なアセス事例への関わりについて (藤前のアセス、三番瀬のアセスなど)
2001年 11月13日	世界自然保護基金 日本委員会 (WWF-J) 面接対象者：花輪伸一氏	○WWF-Jの組織及び調査・研究の内容 ○地域問題に関わる際の情報のサーチ、 ○地域の環境団体とのネットワークなど、 ○具体的なアセス事例への関わりについて (藤前のアセス、泡瀬のアセスなど)
2001年 11月14日	日本野鳥の会 面接対象者：古南幸弘氏	○日本野鳥の会の組織及び調査・研究の内容 ○地域問題に関わる際の情報のサーチ、 ○日本野鳥の会(本部)から各支部への支援、 本部と支部との役割分担など ○具体的なアセス事例への関わりについて (藤前のアセス、愛知万博のアセスなど)

表 2-13 日本の3大環境NGOの概要²¹

団体名	(財) 日本野鳥の会
設立時期	1934年3月
活動目的	環境保全が主目的
活動形態	実践、普及啓発、調査研究、他団体の支援、政策提言
活動分野	自然保護、環境教育、地域環境管理
活動領域	国内及びアジア地域
組織規模	個人会員：50,000人、団体会員：217団体 ⇒個人会員：55,000人、団体会員：218団体 (2001年時点) スタッフ数(常勤)：93名 ⇒116名 (2001年時点)
財政規模	総収入：699,959千円、総支出：699,959千円 ⇒年間予算規模：1,089,757千円 (2001年時点)
活動の概要	「野鳥も人も地球の仲間」という考え方のもとに、自然と人間が共存する豊かな社会の実現を目指し、野鳥や自然との触れ合いを通じ自然を守るための活動を進めている。

団体名	(財) 世界自然保護基金日本委員会 (WWF-J)
設立時期	1971年
活動目的	環境保全が主目的
活動形態	実践、普及啓発、調査研究、他団体の支援、政策提言
活動分野	森林保全・緑化、環境教育など
活動領域	国内全域、アジア、アフリカ、海外(その他)
組織規模	個人会員：50,000人、団体会員：500団体 (2001年時点) ⇒個人会員：40,000人 (2001年時点) スタッフ数(常勤)：37名 ⇒ (2001年時点) 常勤：33名、非常勤：16名
財政規模	総収入：473,600千円、総支出：482,500千円 ⇒年間予算規模：663,000千円 (2001年時点)
活動の概要	野生生物保護、森林やウェットランド等生態系保全の他、政策提言、環境教育・自然資源の持続可能な利用の促進に世界的ネットワークを通じて取り組む。国内の自然保護活動への助成も実施。

団体名	(財) 日本自然保護協会 (NACS-J)
設立時期	1951年10月
活動目的	環境保全が主目的
活動形態	実践、普及啓発、調査研究、他団体の支援、政策提言
活動分野	自然保護、環境教育
活動領域	国内全域、海外(その他)
組織規模	個人会員：15,000名、団体会員：900団体 (2001年時点) ⇒個人会員：17,000名 (2001年時点) スタッフ数(常勤)：16人 ⇒11人 (2001年時点)
財政規模	総収入：230,990千円、総支出：224,400千円 ⇒年間予算規模：220,000千円 (2001年時点)
活動の概要	独自の自然環境の調査研究に基づき、保護活動を推進。自然観察指導員の養成や自然保護セミナーの開催、自然観察ガイドブック・学術調査報告書・環境教育教材の発行等広く普及啓発にも取り組んでいる。

第2章 環境 NGO の現状

以下では、3つの広域 NGO の現状について述べた上で広域 NGO が地域の環境問題（自然環境の保全をめぐって発生する社会問題：例えば、アセスの事例など）に関わる際に、その情報のサーチ（Search）や、地域 NGO とのネットワーク、役割分担などについてヒアリングを行って得られた結果を整理する。

（1）日本野鳥の会

日本野鳥の会は、表 2-11 からわかるように組織規模や財政規模などにおいて、日本一の環境団体である。この組織及び財政規模について、もう少し詳細に考察すると、1997 年（平成 10 年環境 NGO 総覧のデータ）に比べ、2001 年では若干増加の傾向にあることがわかる²²。一方、古南氏によると、全国に 88 支部があり、そのうち、事務室を持っている支部は 10～15 団体程度であるそうである²³。

次に、地域の問題に関わる際の情報のサーチ（Search）では、「基本的には支部による自己申告（協力要請）を受ける²⁴」形を取っており、本部は国内の事情を考慮して波及効果の大きいものを対象とし、常務会から許可をもらい、取りかかる仕組みになっている。つまり、地域の問題が広域化する（あるいは、広域 NGO から協力を得る）ためには、地域 NGO が先頭に立ち広く問題提起を行う必要があり、なおかつ、提起される問題のうち、広域 NGO から見てもその問題に関わることで今後の環境政策や環境問題の解決などに波及効果の大きいものでないと、広域 NGO から協力を受けにくいことがわかる。

次に、地域 NGO とのネットワークでは、前述の各地域にある支部とのネットワークが形成されているものの、支部との具体的な役割分担は明確にされていない。

一方、日本野鳥の会（本部）の各支部への主な支援としては、各支部の活動だけでは収まりきれないものに対して支援を行ったり、例えば、アセスの場合では準備書が縦覧され、地域 NGO から要望書が出された際に、本部からも後押しをする文書を提出したり、支部がどのように動けば良いのかについて助言をするなどの活動を行っていることがヒアリングから分かった。しかし、各支部への財政面における支援は、各支部から事業の申請を受け、1 件当たり、約 5 万円から 10 万円程度の補助（支部補助支援金）をすることもあるが、現状としてはあまり活発ではないそうである。

（2）世界自然保護基金日本委員会（WWF-J）

WWF-J は、組織規模や財政規模（表 2-13 参照）からすれば、日本野鳥の会に次ぐ、日本で 2 番目に大きい環境団体である。この組織及び財政規模について、もう少し詳細に考察すると、組織面では 1997 年に比べ、2001 年では若干減少の傾向にあり、財政面では横這いか、若干増加の傾向にあることがわかる。

一方、WWF-J は、日本野鳥の会のような国内の支部は持っておらず、WWF という世界組織の日本支部として活動している。主な活動は、世界自然保護基金日本委員会という名前からも伺えるように、企業からの寄付、環境省などからの調査委託、個人会員の会費などから集めた資金（基金）を保全が必要な事業や、そのような活動を行う環境 NGO 等に適

切に分配し、環境保全の活動を行う広域 NGO である²⁵。

次に、地域の問題に関わる際の情報のサーチ (Search) では、地域に支部を持っていないため、地域の活動家 (地域 NGO) から直接的に報告や支援の要請を受けることに依存している。例えば、干潟の問題では日本湿地ネットワーク (Japan Wetlands Action Network : JAWAN) 主催のシンポジウムに参加し、地域 NGO が報告する地域問題の現状から問題を把握しているそうである²⁶。

次に、地域 NGO とのネットワークでは、きちんとした連携は形成されていないものの (前述のように各地域に支部を持っていないため)、活動目標をともにする団体と活動を行っていく上で協力しており、これまで両者間の具体的な役割分担は特に意識せずに活動してきたそうである。言わば、地域 NGO との共同作業という形を取ってきたようである。

(3) 日本自然保護協会 (NACS-J)

NACS-J は、組織規模や財政規模 (表 2-11 参照) からすれば、日本野鳥の会、WWF-J に次ぐ、日本で 3 番目に大きい環境団体である。組織及び財政規模について、もう少し詳細に考察すると、組織面では 1997 年に比べ、2001 年では若干増加の傾向にあり、財政面では若干減少の傾向にあることがわかる。一方、NACS-J は、WWF-J と同様に地域に支部は持っていない。

NACS-J が地域の問題に関わる際の特徴的な取り組みとしては、地域に協力者があるなしに関わらず、独自の委員会を設けて関わることである²⁷。つまり、NACS-J は、独自の調査により取り組むべき問題がサーチされた場合、大学などの専門家からなる問題委員会 (チーム) を設置し、独自に対応していく形を取っている²⁸。こうした NACS-J の活動は、特に専門分野の研究者と社会とをつなげる (いわゆるコーディネーター : Coordinator) 役割を果たしているといえる。

次に、地域の問題に関わる際の情報のサーチ (Search) では、WWF-J のように地域に支部を持っていないため、地元の個人会員からの要請に依存することが多い。一方、こうした地元の要請に対しては、きっちりした対応ルールはないものの、事態の緊急性や波及効果などを考慮して重点課題にするかどうかを決めていくプロセスをとっている。

次に、地域 NGO とのネットワークでは、きちんとしたネットワークは形成されていないものの、NACS-J がこれまで取り組んできた自然観察会 (約 20 年以上継続している)、自然観察指導員の養成、自然保護セミナーの開催 (全国で、年に 15 回ほど) を通じて地域の活動家が育ち、最近ではこの地域の活動家たちが地域 NGO を組織し、それとのネットワークが形成されつつある²⁹。地域 NGO との役割分担に関しては、これまであまり意識されてこなかったようである。

一方、開発氏によれば、昨年 (2001 年)、NACS-J の創立 50 周年を記念して行われた地域 NGO との懇談会において両者間の役割分担に関する議論があり、地域 NGO からは「地元のことは地元 (俺たち) でやる (頑張る)」ので、NACS-J には「理論的な支柱であって

第2章 環境 NGO の現状

ほしい」という要望があったそうである。つまり、地域 NGO は自分たちが地域の問題に取り組む主体であると認識しているが、その際に必要な理論的な道筋を示してくれる役割を NACS-J に求めていることがわかる。

以上においては、日本の3大環境 NGO に行ったヒアリング調査をもとに、広域 NGO が地域の環境問題に関わる際の情報のサーチや、地域 NGO とのネットワークなどについて概観した。その結果、広域 NGO の活動形態はそれぞれ異なるが、基本的な姿勢（方針）は地域 NGO を地域の環境問題に取り組む中心的な存在として捉えている。また、地域 NGO から協力を求めた際には、広域 NGO は事態の緊急性や波及効果などを考慮して取りかかっていることがわかった。さらに、地域 NGO とのネットワークでは、日本野鳥の会は地域に支部を持っていることで目に見える形でのネットワークが存在するが、WWF-J や NACS-J は地域に支部を持っていないため、活動目標をともにする団体を中心に連携を取っていることがわかった。

以上のことを踏まえて考えると、現段階では地域で発生する環境問題、あるいはアセス手続への関与などに対し、3大広域 NGO 自らが地域の問題をサーチできるほど、ネットワークが形成されておらず、そのため地域の環境情報や事情を良く把握している地域 NGO の呼びかけ（役割）が大変重要といえる。

2-3-3. まとめ

以上では、本研究が対象とする環境 NGO を示すため、環境 NGO を活動内容、活動組織、活動領域から分類し検討を行ってみた。だが、厳密な分類のもとで、対象とする環境 NGO を示すことは非常に難しいことがわかった。そこで、アセス制度では、アセスが行われる地域の環境を誰よりも熟知している地域住民や環境 NGO の役割が最も重要と考えられ、地域 NGO を重点的な対象とし研究を進めていくことにした。さらに、地域 NGO に重点をおくことの意義や妥当性を補うため、日本の3大環境 NGO にヒアリング調査を行い補足した。

2-4. 本章のまとめ

以上のことから本章をまとめると、以下の4点が挙げられる。

第1に、NGO・NPOに関する概念整理を行った結果、両概念に対する明確な区別は、まだ明確になされていないことが分かった。そこで、本研究では、法人格の取得の有無を問わず、「非政府」かつ「非営利」の立場から環境保全を目標として活動する市民主導の団体を環境NGOとして定義した。

第2に、市民活動団体の活動分野（NPO法で定められた12の分野）のうち、「保健・医療・福祉活動」を行う団体が約4割強で一番多い。一方、環境NGOは、12の分野のうち、4番目に多く全体の活動分野の約2割弱を占めていることが明らかとなった。

第3に、環境NGOの実態を整理した結果、環境問題の変化や環境に対する認識の高まりから様々な環境分野で多彩な活動を行っていること、実践、普及啓発、調査研究を行っているものが半数以上もあることがわかった。一方、組織や財政面については、小規模のものが依然として多いことが明らかとなった。

第4に、環境NGOの分類は、活動内容や組織など、諸種にわたるが、本研究ではアセスが行われる当該地域の環境情報を最も熟知していると考えられる地域NGOを重点的に取り上げることとした。

第2章 環境 NGO の現状

<補注と参考文献>

1. NGO 活動推進センター (JANIC) 編 (1996) 「NGO ディレクトリー'96」
2. 山岡義典 (1997) 「NPO 基礎講座」、ぎょうせい、p2
3. レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー (1996) 「台頭する非営利セクター」、ダイヤモンド社
4. 前掲「NPO 基礎講座」、p7
5. 前掲「NPO 基礎講座」、p7
6. 『市民公益活動基盤整備に関する研究』(1994.4) 総合研究開発機構、同趣旨が述べられている。
7. 『まちづくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりのあり方に関する研究会報告書』(1997.3) 自治省民間非営利活動研究会、同趣旨が述べられている。
8. NPO 法における 12 の活動とは、①保健、医療または福祉の増進を図る活動、②社会教育の推進を図る活動、③まちづくりの推進を図る活動、④文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動、⑤環境の保全を図る活動、⑥災害救援活動、⑦地域安全活動、⑧人権の擁護又は平和の推進を図る活動、⑨国際協力の活動、⑩男女協同参画社会の形成の促進を図る活動、⑪子どもの健全育成を図る活動、⑫前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動である。
9. 前掲「NPO 基礎講座」、p8
10. 内海成治・入江幸男・水野義之 (1999) 「ボランティア学を学ぶ人のために」、p41
11. NGO・NPO の定義する特徴とは、サラモン教授が主張する「利潤をあげることを目的としない、公益的な活動を行う民間の法人組織」として、①公益性、②フォーマル性、③非営利性、④非政府性、⑤自己統治性、⑥自発性、という 6 つの要件を持つ市民組織を意味する。だが、日本の現状を考えると、NGO・NPO を定義する際に、「組織のフォーマル性」、特に「民間の法人組織」を必須の要件として捉えるには無理がある。それは、現在、日本の NGO・NPO には、法人格を持たない任意団体がほとんどであるからである。しかし、NGO・NPO が法人格を取得することは、その活動を社会的にも認知してもらうことであり、なお、活動を継続していく上でも望ましいことであろう。最近、「特定非営利活動促進法」の制定は、従来の民法より、法人格の取得を容易にしたため、NGO・NPO が法人格の取得をどのようにしていくのか、今後の状況を注視する必要があると思われる。
12. 内閣府国民生活局編 (2001) 「年市民活動レポートー市民活動団体等基本調査報告書」、財務省印刷局。
13. (財) 日本環境協会 (1998) 「平成 10 年版 環境 NGO 総覧」
14. ここでいう市民活動団体は、前述の 2-1-3 (その他の類似概念の整理) における狭義の市民活動団体に近い概念であり、具体的には、「継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体で、特定非営利活動法人及び権利能力なき社団 (いわゆる任意団

体)」として定義している。

15. 会員数、特に「正会員」の定義は、活動の内容によって、「活動をする人（団体）」、「サービスを受ける人（団体）」、「支援する個人（団体・組織）」など異なる場合があるが、ここでは団体活動の規模を示す指標として、実際に活動をする人を「正会員の数」としてまとめている。なお、本調査では、回答があった 4,009 団体の内、16.7%は会員制度なし（または、会員制度の有無について無回答）であったため、それを除いた 3,339 団体を対象として会員数を把握している。

16. ここで示した環境 NGO の都道府県別分布は、「平成 10 年版環境 NGO 総覧」で確認された 4,227 団体を対象としている。従って、この結果は日本における環境 NGO の概略的な分布を示しているといえる。

17. 人口は、2000 年国勢調査確定数によるものである。

18. 環境庁（2000）「環境白書（総論）」、ぎょうせい、pp194~195

環境 NGO の設立時期や活動範囲、そして組織形態と財政規模については、（財）日本環境協会の資料より環境庁が作成した資料に基づいて整理を行った。

19. 大西隆（1998）「地球環境問題と環境 NGO—政策提言型 NGO への期待—」、日本計画行政学会「計画行政」21 - 2、pp9~14

20. 山村恒年（1998）「環境 NGO」、信山社、pp2~3

21. 日本の 3 大環境 NGO の概要を整理するに当たっては、前掲「平成 10 年版 環境 NGO 総覧」及びヒアリング調査の結果並びに各団体のホームページを参考した。

<http://www.wbsj.org/index2.html>（日本野鳥の会）、<http://www.wwf.or.jp/>（WWF-J）

<http://www.nacsj.or.jp/>（日本自然保護協会）

22. 財政規模では、2001 年の予算規模は 1997 年の決算資料より 4 割近くの増加が見られているが、予算規模であるため、正確にどの程度、増加したのかは言いにくい点がある。しかし、財政面で増加の傾向にあることは間違いないであろう。

23. ここで、各支部の現状を把握する際に、事務室の有無を一つの評価基準として捉えた場合、古南氏によれば、会員数が 200 人程度になると大体事務室が必要となるそうである。つまり、このことから、日本野鳥の会支部の約 8 割が小規模であることが分かる。

24. 地域問題について、支部間、あるいは支部と他の団体との間で、意見が分かれている場合、本部の方針として、地域の問題は地域内で処理（合意を形成）することを基本とし、本部が審判（Judge）したりはしないそうである。一方、日本野鳥の会の本部と支部との間で意見が一致しない場合もあり、例えば、愛知万博のアセスについて、支部からは「博覧会そのものに対してダメ」と意見と、本部からは「会場である海上の森がダメ」という意見が分かれ、本部は支部とは別に意見書を出しているそうである。

25. WWF-J の調査・研究について敷衍すると、調査・研究は大きく 3 つのパタンがあり、それは、①地域 NGO に助成金を出す形で調査をしてもらう（従来から現在まで一貫して行っており、地域 NGO への助成金額は年間 1,500 万円（2000 年時点、全体の調査費に占める割合：1/3~1/4）である）、②地元の研究者（専門家：主に大学の先生など）に助成金を

第2章 環境 NGO の現状

出して調査をしてもらう {地元の研究者に助成金を出している事業は、現段階で一つあり、それは沖縄地域を対象とし調査を行っている「南西諸島研究会」である}、③地域 NGO から協力を受けて独自の調査を行う（特に干潟の渡り鳥の調査など）ものである。しかし、今後は、（資金の調達等を考えると）②と③を合わせたタイプの活動をして行かざるを得ない状況が予想されるそうである。

26. JAWAN 主催のシンポジウムは、年に 1 回、特に問題がある場所（例えば、開発が迫っており、その対応が急がれる場所）で開催され、参加した環境 NGO 間では今後の対応策を構想するなど、環境 NGO 同士の作戦会のような意味もある。

27. WWF-J（花輪氏）のよれば、このような NACS-J の取り組みは、地域 NGO と対立を起こすこともあるそうである。

28. このことについて補足すると、NACS-J の基本方針は、ただ反対するのではなく自前の科学的な、客観的なデータを取って、それをもとに自然を守るための意見を出すことであり、専門家委員会の設置意義は前述の文脈からより明確に読み取れる。

29. NACS-J（開発氏）によれば、この代表的な例として、愛知万博のアセスにおいて地域 NGO として活躍した「ものみ山自然観察会」を挙げている。

第 3 章

アセス制度における環境NGOの役割仮説

第3章 アセス制度における環境NGOの役割仮説

本章では、アセス法の制定意義と、住民や環境NGOなどがアセス制度に関わる上で土台となっている参加手続の現状を踏まえ、さらに、2章で明らかとなった環境NGOの実態も踏まえてアセス制度における環境NGOの役割仮説を提示することを目的とする。以下の図3-1に本章の研究の流れを示す。

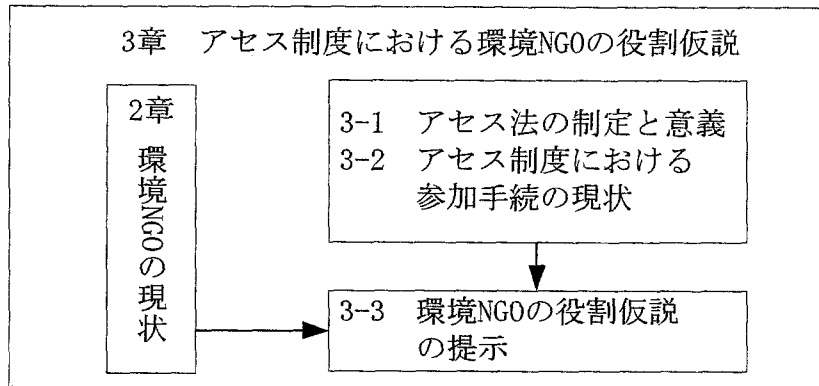


図3-1 3章の研究の流れ

3-1. アセス法の制定とその意義

3-1-1. アセスとは

アセスとは、「土地の形状の変更、工作物の新設、その他これらに類する事業を行う事業者がその事業の実施にあたり、あらかじめその事業による環境への影響について自ら適正に調査、予測または評価を行い、その結果に基づいて環境保全措置を検討することなどにより、その事業計画を環境保全上より望ましいものとしていく仕組み¹」である。つまり、事業を行おうとする事業者が自らの責任と負担で事業実施に伴う環境への影響を把握し、その結果を事業計画や環境保全対策の検討、施行・供用時の環境配慮に反映しようとするものである。

3-1-2. アセス法制定までの経緯

日本でアセス制度の導入が本格的に検討され始めたのは、1972年のことである。その背景には、60年代に顕著となった公害問題の発生、その過程で生じた住民運動のうねり、またこの流れの中で四日市公害訴訟で企業の責任が問われたこと、アメリカで国家環境政策法（National Environmental Policy Act : NEPA）に基づくアセス制度が始まったことなどがある。このような背景のもとで、アセス制度の導入を決定付けたのは、1972年6月に行った「各種公共事業に係る環境保全対策について」の閣議了解である。これにより、国の行政機関はその所掌する公共事業について、事業実施主体に対し「あらかじめ、必要に応じ、その環境に及ぼす影響の内容及び程度、環境破壊の防止策、代替案の比較検討等を含む調査」を行わせ、その結果に基づいて「所要の措置」を取るよう、本格的にアセスに関する取り組みが始まった。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

また、アセスの必要性を判例上で明確にしたものとしては、1972年7月に示された4大公害裁判の一つの四日市公害裁判である。この判決では、事前に環境に与える影響を総合的に調査研究し、その結果を判断して立地する注意義務がある旨が述べられ、その欠如をもって被告企業の「立地上の過失」があるとしている。

その後、1972年から1973年にかけて、港湾法や公有水面埋立法の改正、瀬戸内海環境保全臨時措置法の制定などといった個別法の改正等によるアセスの規定が設けられた。また、発電所の立地（1977年、通産省省議決定）、整備5新幹線（1979年、運輸省通達）などにおいても、行政指導等の形でアセスが行われることとなった。

一方、地方自治体においても、要綱は福岡県（1973年）、条例は川崎市（1976年）を始めて、アセスの制度化が進められた。

しかし、個別法、事業官庁による行政指導、地方自治体の条例・要綱に基づくアセスの実施は、国の統一的な手続によるアセスの実施といった政策課題をより鮮明に浮き彫りにさせた。このため、環境庁は、企画調整局と中央公害対策審議会（以下：中公審）との連名で「環境影響評価制度のあり方について」の意見をまとめた上で、1976年から環境影響評価法案の作成作業を進めた。だが、経団連をはじめ、鉄鋼業や電気事業、不動産業など、産業界から時期尚早であるとの反対の声や、通産省、建設省、運輸省、国土庁といった開発事業を行う省庁からも大きな反対に会い、1976年の第1回の法案提出は失敗に終わった。その当時、産業界や開発事業を主導する省庁が環境影響評価法の制定に反対した理由としては、「①環境影響の予測・評価の技術が未開発である上、保全すべき環境の水準についての基準も曖昧なまま、手続を義務付けることには疑問がある、②地域住民の意見を反映させることを制度化するには社会的風土が未成熟であり、社会的混乱を生じる恐れがある、③開発の是非は多角的に判断されるべきであるのに、環境保全面の論議のみが先行することによる無用混乱が生じる恐れがある」などが挙げられていた。

その後、1980年まで法案の提出は失敗を続けたが、環境庁は1979年に出された「速やかにアセスの法制度化を図られたい」旨の中央公害審議会（以下：中公審）の答申を踏まえ、1981年4月により早く環境影響評価法案を国会に提出することができた。だが、この環境影響評価法案は、衆議院環境委員会で審議が行われたものの、採決に至らず、その後、継続審議が繰り返された後、1983年11月の衆議院の解散に伴い、審議終了・廃案となった。なお、環境影響評価法案の国会再提出も見送られることとなり、行政ベースで実行力ある装置を講ずるため、1984年8月「環境影響評価の実施について」の閣議決定を行い、国の統一的なルールに基づく環境影響評価が実施されることとなった。

その後、アセスは「環境影響評価実施要綱（閣議決定されたもの）」、公有水面埋立法等の個別法や個別行政指導、地方自治体の条例や要綱などに基づいて実施されてきた。特に環境影響評価実施要綱では「国が実施し又は免許等を通じて関与する事業で、規模が大きく、環境に著しい影響を及ぼすおそれがある道路、ダム、飛行場の建設」などの11種類の事業について環境影響評価を行うべきとされた。

しかし、閣議決定によるアセス（以下：閣議アセス）は、法律による制度でないために、地方自治体に手続を委任することはできず、また民間事業については法的拘束力を持たない、行政指導としてしか手続を求めることができないなどの問題が残されていた。

国全体の施策として環境影響評価が法律上位置付けられたのは、1993 年の環境基本法の制定に際して初めてのことである。この環境基本法の国会審議の過程で法制化も含め、環境影響評価制度の所要の見直しを検討する旨、当時の宮沢総理大臣が答弁し、これを受けて関係省庁の参加のもと、環境庁に「環境影響評価制度総合研究会」が設けられ、環境影響評価制度を巡る諸課題ごとに横断的、総合的に分析する作業が行われた。

その後、1996 年 6 月にはこの研究会の報告が取りまとめられ、更に中央環境審議会の答申を 1997 年 2 月に得て、同年 3 月に環境影響評価法案の政府案の閣議決定を行い国会に提出された。このアセス法案は同年 5 月 6 日に衆議院、同年 6 月 9 日に参議院で全会一致をもって可決成立し、同年 6 月 13 日に公布され、政令・省令等の整備を待って 2 年以内に施行されることになった。このようにして、1999 年 6 月 12 日から環境影響評価法は施行されて現在に至っている。

以上で述べてきたアセス法の制定までの経緯を整理し、以下の表 3-1 に示す。

表 3-1 アセス法の制定までの経緯²

年度	主な出来こと	概要
1972. 6. 6	公共事業における環境影響評価の実施を閣議了解	「各種公共事業に係る環境保全対策について」閣議了解
1972. 7.24	四日市公害訴訟判決	開発事業者に環境影響評価を行う注意義務があることを指摘
1972～73	個別法改正等による環境影響評価の導入	港湾法の改正（運輸省）、公有水面埋立法の改正（運輸省・建設省）、瀬戸内海環境保全臨時措置法の制定（環境庁）、工場立地法の一部改正（通産省）
1974. 7. 1	環境庁組織令の改正	環境庁の所掌事務に環境影響評価を明記
1975.12.23	中央公害対策審議会へ諮問	環境庁長官から「環境影響評価制度のあり方について」諮問
1976. 9	大規模工業開発に係る環境影響評価の実施の指針作成	環境庁「むつ小川原総合開発計画第二次基本計画に係る環境影響評価の実施についての指針」提示
1976.10	初の環境影響評価条例の制定	「川崎市環境影響評価に関する条例」制定
1977. 7. 4	通商産業省省議決定	通産省「発電所の立地に関する環境影響調査及び環境審査の強化について」通達
1978. 7. 1	建設事務次官通達	建設省「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」通達
1979. 1.23	運輸大臣通達	運輸省「整備 5 新幹線に関する環境影響評価の実施について」通達
1979. 4. 1	中央公害対策審議会答申	「環境影響評価制度のあり方について」答申

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

1981. 4.28	環境影響評価法案の 閣議決定・国会提出 (第94回国会)	
1981~83	法案が国会で継続審 議	【財界や開発官庁の妨害で成立せず】
1983.11.28	法案廃案となる (第100回国会)	衆議院の解散に伴い、審議未了・廃案 【財界や開発官庁の妨害で成立せず、環境庁は法制 化を断念】
1984. 8.28	環境影響評価実施要 綱を閣議決定	「環境影響評価の実施について」閣議決定
1984.11.21	手続きに関する共通 的事項を決定	環境影響評価実施推進会議「環境影響評価実施要綱 に基づく手続等に必要な共通的事項」決定
1984.11.27	調査等に関する基本 的事項を決定	環境庁長官「環境影響評価に係る調査、予測及び評 価のための基本的事項」決定
1985. 1.14	相当手続条例等の指 定	環境庁長官「相当手続等（経過措置）に係る条例等」 指定
1985. 3.29 ~6. 5	対象事業の規模等の 決定	主務大臣が環境庁長官に協議して対象事業の規模等 を決定
1985. 4. 1 ~12.12	基本通達等	国の行政機関が、環境影響評価実施要綱に基づき事 業者に対して指導等を実施
1985.12. 1 ~87.12.22	技術指針の策定	主務大臣が環境庁長官に協議して、対象事業の種類 ごとの技術指針を策定
1993.11.19	環境基本法公布・施 行	第20条に環境影響評価の推進に関する規定を設け る
1994. 7.11	環境影響評価制度 総合研究会設置	総合的な調査研究の開始
1994.12.28	環境基本計画の策 定・公表	環境影響評価制度のあり方に関する総合的な調査研 究の推進を位置づけ
1996. 6. 3	環境影響評価制度総 合研究会報告書公表	報告書のとりまとめ・公表
1996. 6.28	中央環境審議会への 諮問	総理大臣より「今後の環境影響評価制度の在り方 について」諮問
1997. 2.10	中央環境審議会の答 申	内閣総理大臣に対して「今後の環境影響評価制度の 在り方について」答申
1997. 3.28	環境影響評価法案閣 議決定・国会提出 (第140回)	
1997. 5. 6	環境影響評価法案 衆議院可決	
1997. 6. 9	環境影響評価法案 参議院可決・成立	
1997. 6.13	環境影響評価法公布	環境影響評価法が成立、公布
1999. 6.13	環境影響評価法施行	

3-1-3. アセス制度の目的と機能

3-1-3-1. アセス制度の目的

アセス法におけるアセスの位置付けは、前述したように事業者自らが事業の環境影響を事前に調査・予測・評価することを通して環境保全対策を講じるなど、事業計画を環境保全上より望ましいものとしていくセルフコントロール（Self-Control）を基本とするプロセスである。

それでは、アセス法にはその目的をどのように規定しているかを見ていく。

環境影響評価法（目的）

第1条：この法律は、土地の形状の変更、工作物の新設等の事業を行う事業者がその事業の実施に当たりあらかじめ環境影響評価を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ、環境影響評価について国等の責務を明らかにするとともに、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について環境影響評価が適切かつ円滑に行われるための手続その他所要の事項を定め、その手続等によって行われた環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、その事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的とする。

以上のアセス法に規定されている制度の目的は、以下の2点に縮約できる³。

第1に、環境情報の的確な収集のための手続規定等の整備である。つまり、環境に著しい影響を及ぼす恐れのある事業の計画決定に際して、往々にして軽視されがちであった環境保全の要因を不可欠なものとして、社会的・経済的要因とともに事業者が配慮させることである。このため、アセス法では、地方自治体や住民等に幅広く分散して保有されている環境情報（環境保全の見地からの意見）を事業計画の熟度を高めていく過程で考慮すべきものとし、事業者が適切にこれら環境情報を収集し考慮できるよう、一定水準のアセスその他の手続を行うことを、事業の実施制限規定（法第三十一条第一項）をもって事業者義務付けることである。

第2に、環境影響評価の結果を国の政策に反映させるための規定の整備である。つまり、アセスを行った事業については、事業者自ら適正な環境配慮を行うことが基本であるが、国としても当該事業の許認可等にアセスの結果を反映させる仕組みを設けることにより、環境保全上の支障が生じないよう確保することである。このため、アセス法では、環境影響評価の結果を当該事業の実施に関わる許認可等に反映させる規定（いわゆる「横断条項」）を設けている（法第三三条～第三七条）。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

3-1-3-2. アセス制度の機能

アセス制度が果たす役割としては、大きくコミュニケーション機能と環境配慮機能が挙げられる⁴。また、畠山らは前述の2つの機能を、さらに①情報提供・交流機能、②意思形成機能、③誘導機能、④規制機能に分類している⁵。

ここでは、浅野による分類に従ってアセス制度の機能を整理し、制度のねらいを把握する。

第1に、アセス制度は事業計画の立案に当たって環境に関する情報を収集し提供するシステム（情報提供・交流機能）と見ることができる。つまり、一連の手続を通じて地域住民に対して事業計画やアセスの情報が公開され、また事業立案者に対しては地域の情報が提供されることにより、自ら環境配慮を行う側面を持ち、さらに把握された情報は政策決定者に提供されるなどの多面的な機能を果たしている。この際に、住民意見書や説明会、公聴会等は、住民と事業立案者との間で双方向に情報提供・交流を可能にする手続的要素として重要な役割を持っている。

第2に、こうした情報提供が発展した形として意思形成の機能を捉えることができる。

事業立案者から事業計画の内容や、環境影響に関する情報が準備書や説明会等によって住民に開示される。これに対し、住民からは意見書が提出され、公聴会等において意見表明がなされることにより、事業立案者と住民間で情報の交流が活発に行われる。その結果、事業計画への双方の理解が深まり、事業の実施について合意形成のプロセスをより強めることが期待できる。実際、地方アセス制度では、事業者の見解書に対する住民の再意見書の提出手続、公聴会における事業者と住民の討論方式等を採用し、合意形成機能の強化を図っている例も見られる。例えば、川崎市のアセス条例では、公聴会の開催を住民の申し出によって開催できるし、その運営方針は事業者と住民との間で質疑応答を含む相互公述方式を取り入れていることから分かる。

第3に、情報提供や合意形成を通じて事業立案者は計画内容を見直し、環境配慮を向上させること（誘導機能）が挙げられる。アセス手続を経ない通常の開発事業では、法令の規制基準に基づいて環境配慮のための措置が要求され、その範囲内で環境対策が計画内容に組み込まれる。しかし、アセス制度の適用を受ける事業の場合は、地域環境特性の反映や住民意見への配慮等の手続を通じて事業計画に対し、時には規制機軸を上回る目標設定や、規制基準にない項目への配慮が求められる。その結果、より高い水準で環境配慮が取込まれることが生じ、計画内容の見直しが誘導される。例えば、高層建築物の建設において、周辺地域への日照に配慮して法令の基準より厳しい日影規制が盛り込まれ、計画の見直しに至る例が見られる。しかし、法令の規制基準を超える環境配慮は、事業者の自主的配慮の領域であって、規制基準とは強制力が自ずと異なることに留意する必要がある。

第4に、前述したようにアセス制度は、規制的な役割（規制機能）も有する。アセス法は、免許や認可を必要とする開発事業を対象に免許大臣が手続の最終段階で、アセス結果を許認可の要件に組み入れることにより、実質的に規制的な機能を果たす仕組みである。自治体の新しい制度でもアセス法と同様な効果を狙い、アセス結果を自治体事務の許認可に反

映する横断条項を規定することが広がっている。また、アセス手続終了まで事業着手を制限する規定を置き、これに違反した事業者には罰則を課することもできる。

3-1-4. アセス法制定の意義

アセス法の制定意義としては、大きく以下の3つが挙げられる。

第1に、従来のアセス制度（閣議アセスなど）が法律による制度として確立されたことである。これまでの閣議決定要綱や個別法に基づいたアセス制度では、行政指導によって行われたため、許認可への反映や国と地方の制度の調整などの面において不透明な点や困難などが生じていた。なお、OECD の加盟国のうち、アセス法を持っていない国は日本だけという揶揄もあった。しかし、今回のアセス法の制定によりアセスに関する法律を持っていないがために生じていた、これらの問題は解決されており、これからのアセス制度の定着や発展においても大きな意味を持つといえよう。

第2に、第1で述べたことと関連するが、アセス法は主に手続を定める法律として構成されており、このような手続規定が法律として義務付けられたことの意義は大きい。

環境庁環境影響評価研究会⁶によれば、アセス法における手続（特に外部手続）の義務付けの意義として、次のことを挙げている。それは、①広く分散して保有されている環境情報を的確かつ効率的に収集する手続を設けていること、②①を通じ、当該事業の実施に際して配慮がなされるべき個別具体の環境保全上の価値を的確に把握しようとしていること、③環境影響評価の客観性、透明性、信頼性を確保しようとしていること、④関係者の行動のルールを明らかにしていることである。つまり、アセス法では、従来の閣議アセスと異なり環境に対する人々の多様な価値観を認め、環境価値を適切に評価するにあたっては多様な人々の意見を収集するための外部手続を強化していることがわかる。こうしたことは、今後のアセスにおける大きな意義である。

第3に、環境基本法の制定を受けた新しい環境政策の枠組に対応していることや、長年の経験に基づき、その反省に立った制度の改善が試みられたことなどもアセス法制定の意義として挙げられる。中でも、特に環境基本法の新しい環境政策の枠組に対応していることの意義は大きいと考えられ、少し説明を加える。

アセス法では、第11条において、「同法に基づく環境影響評価は環境基本法第14条各号に挙げる事項の確保を旨とすることを明らかにしている」。このことは、閣議アセスが典型7公害と学術的に貴重な自然環境に評価対象を事実上限定していたのに対し、これからは生物多様性や身近な自然、あるいは地球環境等環境基本法における「環境」一般が広く環境影響の対象となることを意味している（「評価項目の拡大」）。また、アセス法では、従来の環境基準クリア型から実行可能な範囲内で出来る限り環境への負荷を回避・低減する姿勢が要請され、そのような視点からの評価がなされるものである（「新しい評価視点の導入」）。

つまり、アセス法は環境基本法に対応し、「評価項目の拡大」と「新しい評価視点の導入」しており、このようなことは従来の閣議アセスより大きな進展である。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

ここで、アセス法における手続、特に一般の住民等が関わる外部手続の義務付けの意義に関する環境庁環境影響評価研究会の見解を敷衍しておく。

①広く分散して保有されている環境情報を的確かつ効率的に収集する手続を設けること

アセス制度は、事業者が自主的に環境保全に適正な配慮を行うというセルフコントロールの考え方を基礎としているものである。だが、環境情報は地方公共団体や一般の人々の間に広く分散して保持されており、地域の自然環境の状況や、住民の環境との触れ合いの状況、住民が懸念を持っている環境汚染の要素など、地方公共団体や一般の人々に広く提供を求めることにより、事業者が単独で収集するよりの確かつ効率的に収集できることが少ない。また、環境に対する人々の価値観は多様であることから、環境の価値を適切に評価するに当たっては、多様な人々の意見を収集しておく必要がある。従って、一定の事業を対象として環境影響評価の実施を義務付ける制度を構築する場合には、地方公共団体や一般の人々に広く環境情報を求めるシステム（事業者は、事業計画の概要や調査の方法、環境影響に関する情報を公表し、これに対する環境保全の見地からの意見の提出を求め、提出された意見を検討し、これについて事業者としての見解を表示する等の一連の手続）を設けるものである。

②①を通じ、当該事業の実施に際して配慮がなされるべき個別具体の環境保全上の価値を的確に把握すること

環境基本法第一四条においては、環境保全に関する施策が確保することを旨とすべき事項として、多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されことや、人と自然との豊かな触れ合いが保たれることなどが示されている。これらの環境価値は、地域住民の環境に対する価値観その他地域の自然的社会的条件により異なることがありうるものあり、事業者がこれらについて適正に環境保全上の配慮を行っていくには、これらの具体的な環境保全に対するニーズが的確に把握されることが必要である。そのためには、前記①のように広く環境情報を求める手続が重要な役割を果たすこととなる。

③環境影響評価の客観性、透明性、信頼性を確保すること

環境基本法第二十条において、環境影響評価は「適正に」すなわち恣意に流れることなく、公正・客観的に行われることが求められている。アセス法においては、科学的知見に基づき合理的な調査等の指針を定めるとともに、環境影響評価がより幅広い環境情報を基礎として行われるための手続のルールを定めることにより、一連の環境影響評価手続が透明で客観的なものとして捉えられることとなり、これらを通じて事業に対する住民等の理解が進み、環境保全をめぐる紛争の防止にも資することとなる。

④関係者の行動のルールを明らかにしていること

環境影響評価は、様々な主体が関与するものであるから、これが円滑に行われるためには、それぞれの主体の役割を明確にすることとともに、意見を求めるための周知、意見の提出方法、提出された意見への事業者の見解の表示方法等の手続をルールとして定めておくことが必要である。特に、本法が事業者のセルフコントロールを基礎としていることから、事業者が行うべき事項を法律により国の意思として明らかにすることで、事業者にとって義務の範囲が明確になるとともに、社会的にもそれが認知されるという効果を持つこととなる。

3-1-5. まとめ

以上のことから本節をまとめると、アセス法の目的は、環境情報の的確な収集のための手続規定等の整備、そして環境影響評価の結果を国の政策に反映させるための規定の整備というねらいが読み取れる。また、アセス制度が果たす役割（あるいは機能）としては、①情報提供・交流機能、②意思形成機能、③誘導機能、④規制機能が挙げられる。

一方、アセス法の制定意義としては、本法の目的からも伺えるが、アセスの手続規定が法律として義務付けられたこと、即ち法的拘束力をもつ制度に定着したこと、そして環境基本法の制定を受けた新しい環境政策の枠組に対応していることが挙げられる。特に、環境基本法を受けて「評価項目の拡大」や「新しい評価視点の導入」を行ったことは、今後のアセスにおける更なる進展が期待できる。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

3-2. アセス制度における住民参加手続の現状

ここでは、国民や環境 NGO がアセス制度に関わる上で土台となるアセス制度の参加手続を、アセス法と閣議アセスとの比較、アセス法と地方アセス制度との比較から把握し、アセス法の制定によってどのような改善と課題を残しているかを明らかにする。

3-2-1. アセス法と閣議アセスとの比較

以下において、まず、両制度ではどのような事業をアセスの対象（対象事業）とし、どのような手続を経てアセスが行われるのか（アセス手続）を概観した上で、住民参加手続に絞って比較を行う。

3-2-1-1. アセス法の概要

3-2-1-1-1. 対象事業

アセス法では、対象事業として、道路、ダム、鉄道、飛行場、発電所等、規模が大きく環境に著しい影響を及ぼす恐れがあり、かつ、国が実施し、または許認可等を行う事業を対象とし、以下の2つの事業区分を設けている。

- ①「第一種事業」＝必ず環境影響評価を行う一定規模以上の事業
- ②「第二種事業」＝第一種事業に準ずる規模を有し、環境影響評価を行うかどうかを個別に判定する事業

表 3-2 アセス法における対象事業の一覧⁷

対象事業	第一種事業	第二種事業
(1) 道路（＊大規模林道を新規追加）		
高速自動車国道	すべて	－
首都高速道路等	すべて（4車線）	－
一般国道	4車線 10km	7.5km 以上 10km 未満
大規模林道	2車線 20km	15km 以上 20km 未満
(2) 河川（＊二級河川に係るダム、建設省所管以外の堰＜工業用水堰、上水道用水堰、灌漑用水堰＞を新規追加。ダムの規模要件を閣議アセスの 200ha から 100ha に引き下げ。）		
ダム	湛水面積 100ha	75ha 以上 100ha 未満
堰	湛水面積 100ha	75ha 以上 100ha 未満
湖沼水位調節施設	改変面積 100ha	75ha 以上 100ha 未満
放水路	改変面積 100ha	75ha 以上 100ha 未満
(3) 鉄道（普通鉄道、軌道＜普通鉄道相当＞を新規追加）		
新幹線鉄道（規格新線を含む）	すべて	－
普通鉄道	10km 以上	7.5km 以上 10km 未満
軌道（普通鉄道相当）	10km 以上	7.5km 以上 10km 未満
(4) 飛行場	滑走路長 2500m 以上	1875m 以上 2500m 未満
(5) 発電所（＊新規追加）		
水力発電所	出力 3 万 kw 以上	2.25 万以上 3 万 kw 未満
火力発電所（地熱以外）	出力 15 万 kw 以上	11.25 万以上 15 万 kw 未満
火力発電所（地熱）	出力 1 万 kw 以上	7500 以上 1 万 kw 未満
原子力発電所	すべて	－

(6) 廃棄物最終処分場	30ha 以上	25ha 以上 30ha 未満
(7) 公有水面の埋立て及び干拓	50ha 超	40ha 以上 50ha 以下
(8) 土地区画整理事業	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
(9) 新住宅市街地開発事業	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
(10) 工業団地造成事業	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
(11) 新都市基盤整備事業	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
(12) 流通業務団地造成事業	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
(13) 宅地の造成の事業（「宅地」には、住宅地、工業用地が含まれる。）		
環境事業団	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
住宅・都市整備公団	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満
地域振興整備公団	100ha 以上	75ha 以上 100ha 未満

○ 港湾計画	埋め立て・掘込み面積 300ha 以上
--------	---------------------

（＊：閣議アセスからの主要変更点）

3-2-1-1-2. アセス手続

アセス法における手続きは、大きく 5 段階に分かれる。

第 1 段階は、スクリーニング段階である。スクリーニングとは、アセスを実施するか否かを判定する手続きである。特に、第二種事業については、当該事業の許認可等を行う行政機関が都道府県知事に意見を聞いて、事業内容、事業特性に応じてアセスが要るか要らないかを判定する。（法第 4 条）

第 2 段階は、方法書段階である。この段階は、個々の事業の具体的な内容（事業特性）や実施される地域の環境の状況（地域特性）に応じて環境影響評価の項目及び調査・予測・評価の手法を個別の案件ごとにを絞り込んでいくプロセスである。（法第 5 条～第 11 条）

○ 住民等には地域的な限定はなく環境の保全上の意見であれば誰でも意見を提出できる。

第 3 段階は、準備書及び評価書段階である。まず、準備書の段階では、事業者は環境影響の調査、予測及び評価並びに環境保全措置の検討を行い（法第 12 条）、その結果を記載した「環境影響評価準備書」を作成し、公告・縦覧して都道府県知事・市町村長・住民等の意見を聴く。（法第 14 条～第 20 条）

○ 方法書と同様に、住民等には地域的な限定はなく、環境の保全上の意見であれば誰でも意見を提出できる。

次に、評価書段階では、事業者は準備書手続で得られた意見を踏まえて「環境影響評価書」を作成する。評価書について、環境庁長官は必要に応じ許認可等を行う行政機関に対し意見を述べ、許認可等を行う行政機関は当該意見を踏まえて事業者に意見を述べる。事業者は、これらの意見を踏まえて評価書を再検討し、必要に応じて評価書を補正し、環境影響評価手続の成果として最終的な評価書を公告・縦覧する。（法第 21 条～第 27 条）

第 4 段階は、許認可等における環境保全の審査段階である。この段階では、許認可等を行う行政機関は許認可等の審査にあたり、評価書に基づいて対象事業が環境保全に適正に配慮されているかどうかの審査を行い、その結果を許認可等に反映する（いわゆる横断条項、法第 33 条～第 37 条）。この審査結果に基づき、許認可等の処分で事業を拒否したり、環

第3章 アセス制度における環境NGOの役割仮説

境の保全上の条件をつけることもできる。

第5段階は、フォローアップ（事業着手後の調査等）段階である。この段階では予測の不確実性に鑑み、環境保全措置の一環として、事業着手後の環境状況を把握する措置（事業着手後の調査等）について準備書・評価書に記載する（法第14条第1項第7号ハ）。以下の図3-2にアセス法における手続の流れを示す。

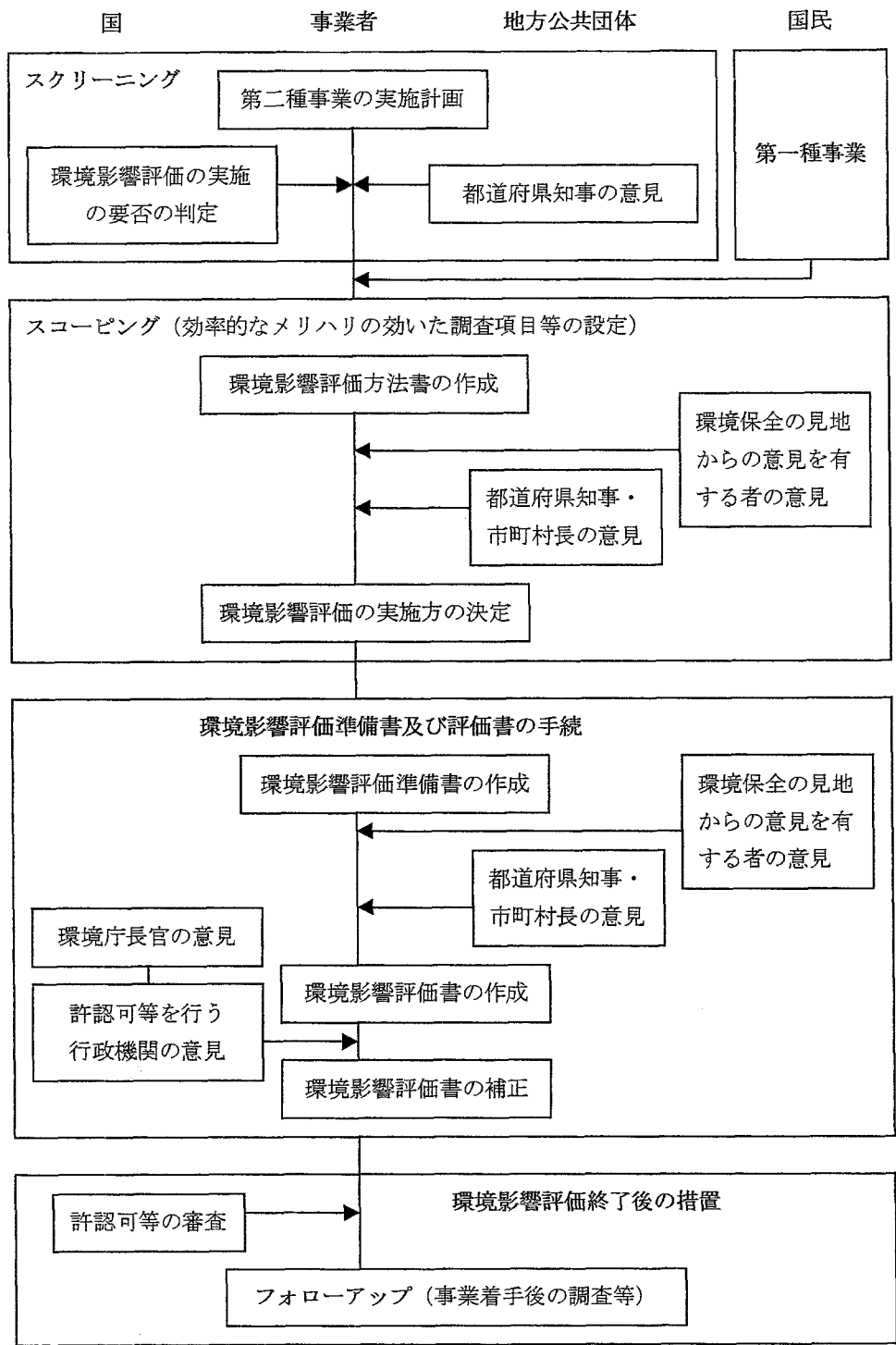


図3-2 アセス法における手続の流れ

3-2-1-1-3. アセス法における住民参加手続

以上のアセス法の手続で述べたように、住民が参加できる段階は方法書と準備書の段階である。まず、方法書段階では、事業者はアセスの項目及び手法の案を記載した「環境影響評価方法書」を作成し、公告・縦覧を行う。縦覧期間は1ヶ月間であり、この期間を含め後2週間以内に環境保全の見地から意見を有する住民等は意見書を提出することが出来る。

次に、準備書段階では、事業者は方法書手続で得られた意見を踏まえて「環境影響準備書」を作成し、再び公告・縦覧を行う。縦覧期間、意見提出期間、意見提出者の範囲などは方法書と同様である。しかし、この段階では、事業者は縦覧期間内に関係地域内において説明会を開催することが義務付けられている。以下の図3-3にアセス法に基づく住民参加手続の概略図を示す。

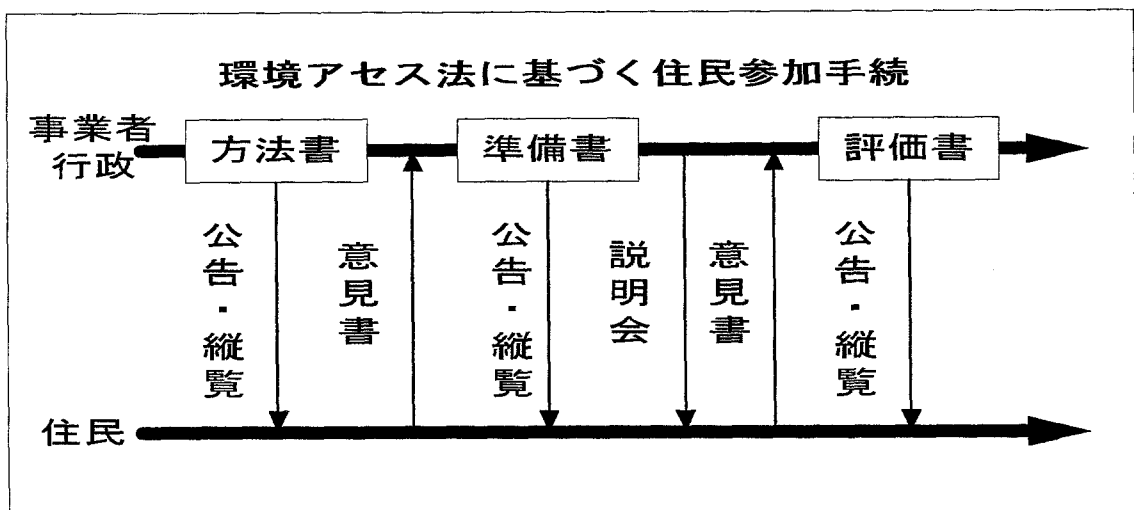


図3-3 アセス法に基づく住民参加手続の概略図

3-2-1-2. 閣議アセス及び個別法に基づくアセスの概要

アセス法が施行（1999.6）されるまでは、国レベルのアセス制度として、1984年の閣議決定により「環境影響評価の実施要綱」（いわゆる閣議アセス）が定められ、それに基づくアセスが実施されてきた⁸。また、港灣法などの個別法の枠内でもアセスが実施されてきた。ここでは、閣議アセスに焦点を当ててその概要を整理するが、個別法に基づく手続に関しても簡単に敷衍しておく。

3-2-1-2-1. 閣議アセスの概要

「環境影響評価の実施について」の閣議決定では、その趣旨等を述べた前文、環境影響評価の対象事業、手続等を定めた「環境影響評価実施要綱」及び環境影響評価実施推進会議の構成などを定めた別紙から構成されている。

まず、閣議アセスにおける対象事業から見ていく。

3-2-1-2-1-1. 対象事業

対象事業については、国が実施し、又は免許等で関与する事業で、規模が大きく環境に著しい影響を及ぼす恐れがあるものとして表 3-3 に示す道路、ダム、鉄道、飛行場など 11 種類の事業が定められている。

表 3-3 閣議アセスにおける対象事業の一覧⁹

対象事業	規模
(1) 道路の新設など	
高速自動車国道	
一般国道	4 車線 10 km 以上のもの
首都高速道路、阪神高速道路、指定都市高速道路	4 車線以上のもの
(2) ダムの新築その他河川工事	
ダム	湛水面積が 200 ha 以上で一級河川に係るもの
堰	湛水面積が 100 ha 以上で新築及び改築後の湛水面積が 100 ha 以上となる改築
湖沼開発、放水路	土地改変面積 100 ha 以上のもの
(3) 鉄道の建設など	
新幹線鉄道	
(4) 飛行場の建設	滑走路 2500 m 以上のもの
(5) 埋立・干拓 (廃棄物最終処分場を含む)	面積が 50 ha を超えるもの 廃棄物最終処分場については、面積が 30 ha 以上のもの
(6) 土地区画整理事業	面積が 100 ha 以上のもの
(7) 新住宅市街地開発事業	面積が 100 ha 以上のもの
(8) 工業団地造成事業	面積が 100 ha 以上のもの
(9) 新都市基盤整備事業	面積が 100 ha 以上のもの
(10) 流通業務団地造成事業	面積が 100 ha 以上のもの
(11) 特別の法律により設立された法人によって行われる土地の造成 (住宅・都市整備公団、地域振興整備公団、環境事業団、農用地整備公団の事業)	面積が 100 ha 以上のもの 農用地については、面積が 500 ha 以上のもの
(12) (1) ～ (11) に準ずるもの	

(注) なお、上記のうち湖沼開発及び新幹線鉄道（整備新幹線は対象事業となっていない）については、当面事業が予定されていないことから、技術指針が策定されていない。

3-2-1-2-1-2. アセス手続

事業者は、まず、指針に従って事前に調査、予測及び評価を行って、環境影響評価準備書（以下：準備書）を作成する。それから関係地域を管轄する都道府県知事等に準備書を送付するとともに、公告・縦覧、説明会の開催等、住民に対する周知の措置を行う。これにより、住民は準備書の縦覧において初めてアセス手続に関わることとなる。

縦覧は、準備書の公告から1ヶ月間行われる。その範囲は、事業の実施が環境に影響を及ぼす地域であって、当該地域に住所を有するものに対し、準備書の内容の周知を行うことが適当と認められる地域である。実際には、準備書における予測地域を基に行政区画を加味して決められる。この地域の決定は事業者が行うことになっているが、一部の省庁の通知では、関係自治体の意見を参考にすべきことが定められている。実施要綱上には、公告や縦覧は、関係自治体の協力を得て事業者が行うこととなっている。

次に、準備書に対し説明会が行われる。開催時期は縦覧の期間内、開催地域は関係地域となっており、この説明会の予定は関係住民に適切に周知されねばならないことになっている。事業者は、関係地域の状況等を考え地域を区分して何回かの説明会を開催できることになっている。だが、事業者の責めに帰すことのできない理由で説明会を開催できなくなった場合は開催することを要しない。その際には、その他の適切な方法で周知することとされている。さらに、事業者は縦覧期間及びその後の2週間の間に関係住民等の意見の把握に努めることとされており、関係住民の意見や関係都道府県知事の意見は環境影響評価評価書（以下：評価書）の作成に際し、この意見に対する見解を評価書で明らかにすることが必要である。意見の範囲は、環境保全の見地からのものに限定されている。

公聴会の開催に関しては、実施要綱には定められていない。しかし、知事が自らの意見を作成するために公聴会を開催することは妨げられていない。これらの手続を踏まえて事業者が評価書を作成することで一応の手続は終了する。その後、評価書は関係都道府県知事に送付するとともに、住民に公告・縦覧を行うべきことが定められている。

最終的に、対象事業の免許等に関する手続が行われる。対象事業の免許等を行うものは、免許等に際し当該免許等に係る法律の規定に反しない限りにおいて評価書の結果に配慮することとされている。その際、環境庁長官から意見（主務大臣は、環境への影響について特に配慮する必要があると認められる事項がある時に、環境庁長官の意見を求めることとされている）が述べられた場合は、その意見に配慮して審査等を行うこととされている。

閣議アセスに基づく手続は、以下の図3-4に示すとおりである。

以上で述べてきたように、閣議アセスでの住民参加は、準備書段階だけで行われてきた。その際に、意見が述べられる住民は、アセスが行われる関係地域に限定され、意見書の提出機会も一回しかない上に公聴会の規定もないなど、住民の参加機会が非常に限定された制度であったことがわかる。

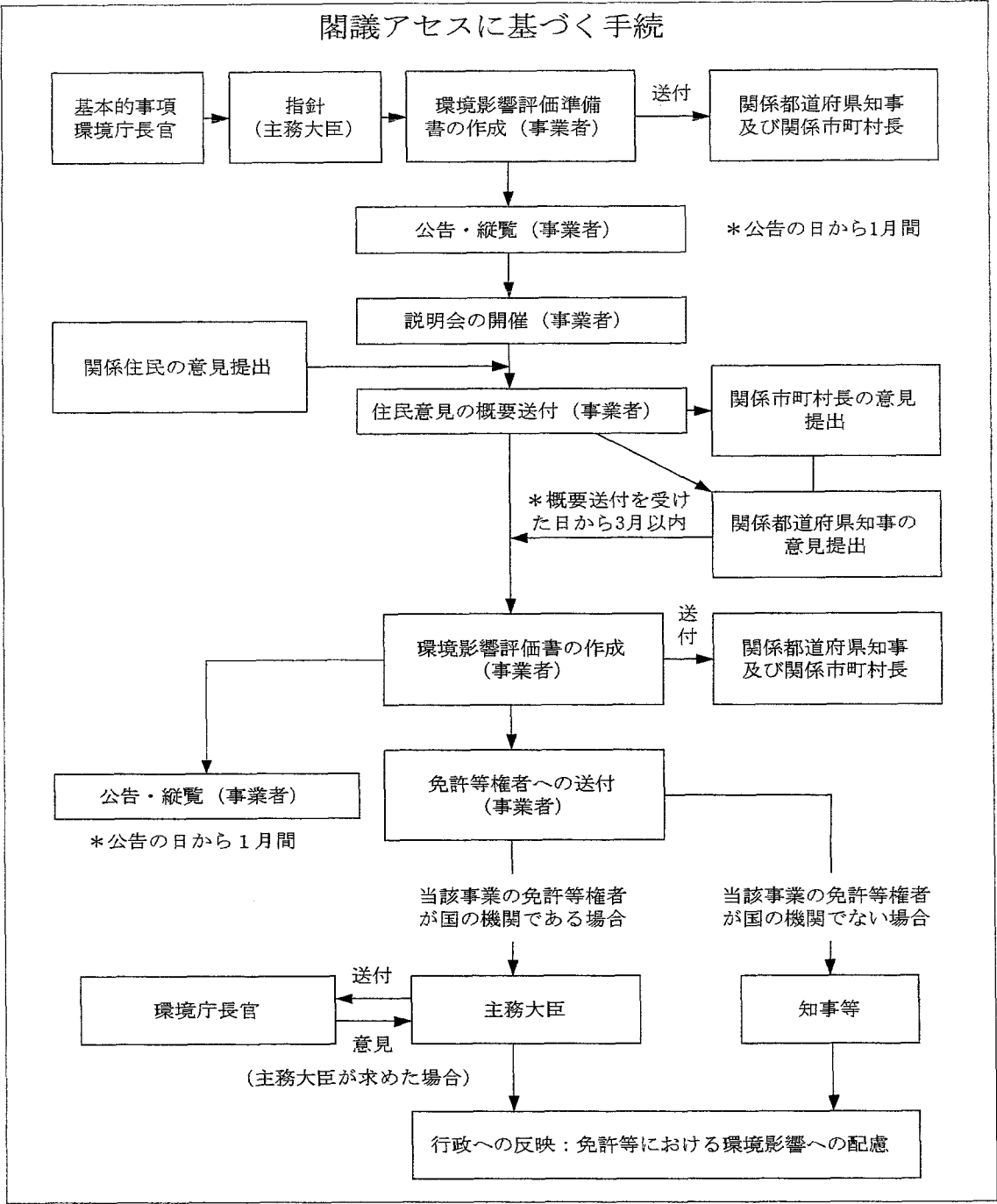


図 3-4 閣議アセスの手続

3-2-1-2-2. 個別法に基づくアセスの概要

3-2-1-2-2-1. 港湾法

港湾法に基づくアセスは、1973 年の港湾法改正等により、港湾管理者が港湾計画を策定するに際しアセスを行うこととされた。重要港湾の港湾管理者が策定した港湾計画は、運輸大臣の諮問機関である港湾審議会に諮られるが、環境庁は同審議会の委員として必要に応じて意見を述べる。しかし、住民へ縦覧等を行う住民参加手続はない。

参考に港湾計画は埋立を伴うものが多いが、埋立については実施に際して公有水面埋立法に基づくアセスが別途行われる。

3-2-1-2-2-2. 公有水面埋立法

公有水面埋立法は大正10年に制定された法律で、公有水面の埋立を行おうとする事業者に対し、都道府県知事から免許取得の義務等を規定している。

その後、1972年の「各種公共事業に係る環境保全対策について」の閣議了解がなされたことを受けた形で、1973年9月に本法が改正されアセスに関する条項が盛り込まれた。改正の公有水面埋立法では、埋立事業者は環境保全に関して講ずる措置を記載した図書等を添えなければ免許の申請が出来ないという形でアセスの必要性を定めている。

埋立の出願がなされてから出願の告示が出され、告示の日から3週間、縦覧される。この間に関係住民への周知措置が義務付けられ、利害関係者の意見書が提出される。しかし、それ以降は免許の内容審査などの行政内部の審査に入ってしまう、住民が直接関与する機会はない。埋立免許（国が行う事業の場合は「承認」）等、都道府県知事の職権に属する事項は、政令の定めるところにより主務大臣（港湾内の事業については運輸大臣、その他のものについては建設大臣）の認可を受けることになっている。主務大臣は、この認可に際し、埋立面積が50haを超えるものなどに対しては、環境庁長官の意見を求めることになっている。

3-2-1-2-2-3. 電源開発

電源開発に関し、通産省は1977年7月に「発電所の立地に関する環境影響調査及び環境審査の強化について」を省議決定し、対象発電所の規模、環境調査の実施、住民手続、通産省の環境審査等について定め電源開発に係るアセスの基礎を定めた。

通産省の省議決定においては、以下のようなことが定められている。

- ①一定規模以上の発電所の設置に際し、環境影響調査を実施し通産省に提出すること。
- ②通産省は、環境影響調査書の環境審査を行うこと。環境審査に当たっては、学識経験者からなる環境審査顧問の意見を聞くこと。
- ③環境影響調査、環境審査に実施に関し、地方自治体と密接な連帯を図ること。
- ④環境影響調査書の地元住民への公開、説明会の開催、住民意見の聴取、住民意見に対する事業者の見解を報告することなどである。

特に、参加手続から言えば、環境影響調査書に対する縦覧、説明会、意見書提出の三点セットが用意されているものの、その後は評価書の作成、縦覧等の手続はなく、行政内部の審査に移ってしまい、以上で述べた港湾法や公有水面埋立法に基づくアセスと同様である。

3-2-1-2-2-4. その他

以上で述べてきた港湾法、公有水面埋立法、電源開発の他に、個別法に基づいてアセスが

第3章 アセス制度における環境NGOの役割仮説

行われたものとしては、整備 5 新幹線、高速自動車道路、総合保養地域整備法、都市計画法、大阪湾臨海地域開発整備法などがある。しかし、これらにおける住民手続は、閣議アセスよりも住民の参加機会が少ないか、参加手続そのものが定められていないものもある。

以上のように個別法によるアセスは、それぞれが独自の流れをもち、その他の制度の標準的な流れとは異なっている。特に住民参加の観点からその手続を見てみると、非常に限定された規定しか定められないことがわかる。

3-2-1-3. アセス法と閣議アセスとの比較

以上のことを踏まえ、住民参加規定に関する比較を行ってみると、アセス法では閣議アセスより、幾つかの点において改善されていることがわかる。

まず、第1に、住民の参加機会が増えたこと、なお、参加時期が早められたことである。つまり、閣議アセスでは、住民は準備書段階から参加できたが、方法書手続の導入により、参加の時期や参加の機会が増えている。

第2に、意見提出者の地域制限が撤回されたことである。閣議アセスでは、準備書に対し意見書が出せる住民の範囲を関係地域の住民に限定していたが、アセス法では環境保全の見地から意見を有する者は誰でも意見が述べられるようになった。

第3に、準備書に対する住民意見等に関する見解書を作成することである。閣議アセスでは見解書を作成せず、評価書に住民の意見への対応を示すのみであった。だが、アセス法では、見解書を作成し関係の地方自治体に送付することになった。これは、関係の地方自治体の長が意見を述べる際に、住民の意見を把握した上で環境配慮のために意見を述べる点では改善されたといえる。しかし、住民への公告・縦覧は行われないので意見を提出した住民の立場からすれば、事業者の対応がどのようなものであったかを知るためには、評価書が出されるまで待たねばならない。また、前述したように住民等は方法書段階から意見が出せるようになっているが、それに対する事業者の見解は準備書が縦覧されるまで待たねばならない。このような問題点を改善するためにも、住民との直接的な話し合いを行う必要があるであろう。

しかしながら、話し合いによる情報交流に着目してみると、公聴会などといった口頭（話し合い）による情報交流は閣議アセスと同様に規定がなく、改善されていないことがわかる。今後、改善されるべき課題の一つであると考えられる。

以下には、住民と事業者間の情報交流について、アセス法と閣議アセスを比較し図 3-5 に示す。また、アセス法と閣議アセスに関する手続規定の詳細を比較し、表 3-4 に示す。さらに、住民参加手続の改善のみならず、従来の閣議アセスに比べ、アセス法で改善や充実が図られた諸点及び、まだ残されている問題点を整理して表 3-5 に示す。

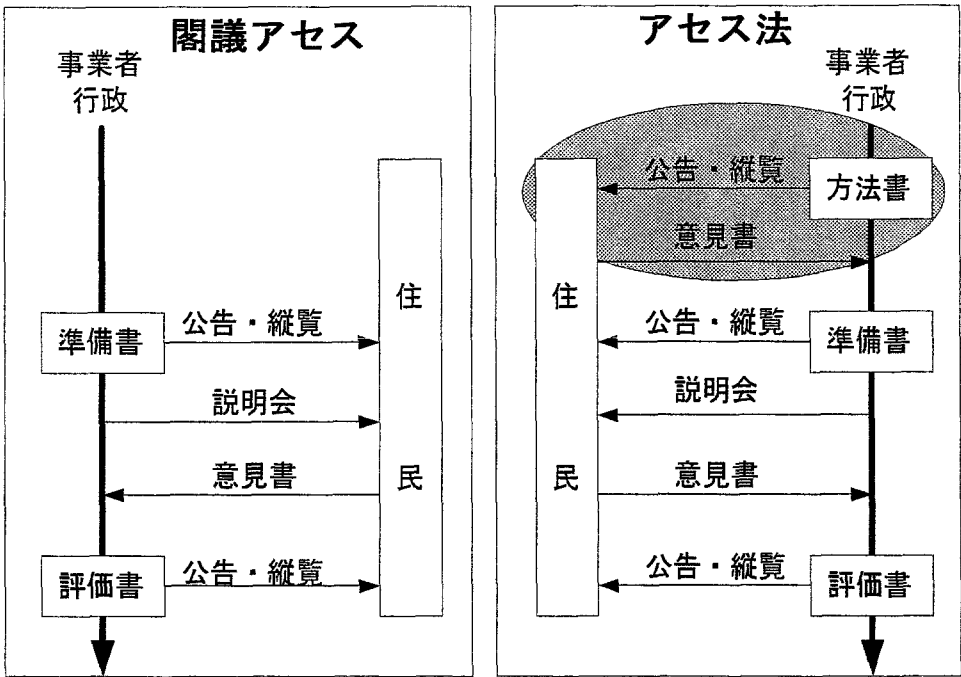


図 3-5 閣議アセスとアセス法における情報交流の比較

表 3-4 閣議アセスとアセス法における参加手続規定の比較

	手続規定		アセス法	閣議アセス
方法書段階	方法書	作成有無	○	規定なし
		公告・縦覧の主体	事業者	
		縦覧期間	1ヶ月間	
	説明会	開催有無	×	
		提出先	事業者	
		提出期間	1ヶ月間+2週間	
		意見内容	環境保全の見地	
		住民の範囲	環境保全の見地から意見を有する者	
準備書段階	見解書	提出有無	×	規定なし
		開催有無	×	
		作成有無	○	
	準備書	公告・縦覧の主体	事業者	
		縦覧期間	1ヶ月間	
		開催有無	○	
	説明会	実施主体	事業者	
		提出先	事業者	
		提出期間	1ヶ月間+2週間	
		意見内容	環境保全の見地	
	意見書	住民の範囲	環境保全の見地から意見を有する者	
		提出有無	○	
		公告・縦覧の有無	×	
	見解書	提出有無	×	
		開催有無	×	

表 3-5 アセス法における改善点と問題点

主 な 改 善 点	法制度化：行政指導による制度から法律による制度に変わった
	対象事業の拡大：発電所、在来線鉄道、大規模林道などが新たに追加
	対象項目の拡充：環境影響評価の対象となる「環境」の範囲を、公害の防止と貴重な自然環境の保全に限定せず、環境基本法に対応し地球環境、生態系、身近な自然などを含む幅広い
	早期段階の導入：①環境アセス実施の必要性を個別に判定する仕組み（スクリーニング）の導入、②事業計画の早い段階からの環境への配慮と、事業特性、地域特性に応じた効率的な環境影響評価の項目・手法の選定を可能とする仕組み（スコーピング）の導入
	住民参加機会の拡大：住民などの意見は、準備書段階に加え方法書段階でも提出できるようになったことや、意見提出者の地域限定が撤廃され、住民参加の機会も拡大
	準備書記載事項の拡充：準備書の記載事項として、環境保全対策の検討経過（複数案の比較検討など）、事業着手後の調査（事後調査）、委託先の名称などが追加
	新たな評価の考え方の導入：評価の考え方について、全国一律の固定的な基準に適合しているかの評価だけでなく、環境影響を回避・低減するための最善の努力をしたかを評価する視
	環境庁関与の強化：従来は、環境庁長官は主務大臣から意見を求められたときにしか意見を述べることはできなかったが、環境庁長官が主体的に判断して意見を述べることも可能
	評価書の補正：環境庁長官の意見、免許権者の意見を受けて、事業者が評価書を再検討し、必要に応じて事業計画や環境影響評価の内容を修正することができるようになった。
	環境影響評価の再実施：評価書が公告された事業でも、環境状況の変化等の事情により、必要に応じて事業者は環境影響評価を再実施可能
主 な 問 題 点	地方公共団体のかわり：手続の各段階で地方公共団体に意見提出の機会を設けるとともに、地方公共団体における手続について、法律の規定に反しない限り、条例で必要な規定を定めることが可能
	環境アセス実施の時期が遅い：スクリーニング及び方法書の手続きの導入で、従来より早い段階でアセス手続きを開始することができるが、事業アセスの域を脱していない。但し、港湾計画については、事業より前の計画段階で行うとされているものの、住民参加の規定を欠くことなど、現在の環境アセスの概念からすれば不十分などところも多い
	代替案の検討と評価項目の範囲：代替案の比較検討は明記されてはいないとはいえ代替案の検討は行える。しかし、代替案比較に積極的でないため、評価の項目は環境に関する項目が多く、社会・経済面に関する項目がほとんど含まれない
主 な 問 題 点	住民参加と情報交流が不十分：アセス法では、アセスの必要性を個別に判定するスクリーニングが導入されたものの、この手続では、市町村長や住民の意見を述べることに認められていない。また、方法書段階では住民の意見書に対する事業者の見解書の作成しないことや、準備書段階では住民との直接の情報交流手段である公聴会の開催が明確に規定されていない。なお、評価書段階においては、事業者が作った評価書を確認することはできても、それについて住民から意見を述べることはできない

3-2-2. アセス法と地方アセス制度との比較

3-2-2-1. 地方アセス制度の概要

アセス法の施行に伴い、地方自治体のアセス制度（以下：地方アセス制度）の大幅な見直しが計られた。その結果、2000 年 12 月の時点で、沖縄県のアセス条例が最後に作られ、政令指定都市を含む 59 の地方自治体すべてにおいてアセス条例を持つこととなった。

アセス手続の流れは事前配慮及びスクリーニング段階、方法書段階、準備書段階、評価書段階、事後調査段階となっており、アセス法の流れと殆ど変わらない。だが、アセス法にはない事前配慮段階を設け、より早い段階から環境に配慮しようとする団体（千葉県、兵庫県、川崎市など 10 団体）もある。

3-2-2-2. 地方アセス制度における住民参加手続

以下では、アセス法において住民参加の規定が設けられている方法書段階と準備書段階に絞り、地方アセス制度ではどうなっているか、アセス法と比較を通じてその現状を把握す

る。また、アセス法には規定されていないが、地方アセスに設けられている参加手続の特徴的な規定を明らかにする。

3-2-2-2-1. 方法書段階

(1) 公告・縦覧

地方アセス制度を分析した結果、すべての自治体で方法書を作成し、住民にその内容を周知させるために公告・縦覧を行っている。縦覧主体と縦覧期間は、アセス法同様に事業者・1ヶ月間になっているものが多い。しかし、幾つかの自治体では、縦覧の主体が知事や市長になっていたり、縦覧期間が2週間から45日まで多様である。例えば、知事（市長）が1ヶ月間縦覧する自治体は北海道、茨城県などの22団体であり、知事（市長）が45日間縦覧する自治体は神奈川県、三重県、横浜市、神戸市、川崎市の5団体である。一方、アセス法よりも縦覧期間が短いものは岡山県であり、事業者が2週間縦覧を行う。

(2) 説明会

アセス法では、方法書段階で説明会を開催しない。地方自治体においても、説明会を規定している団体はない。

(3) 意見書

方法書を告示・縦覧する全自治体で意見書を提出することが出来る。アセス法では、事業者が縦覧期間を含む2週間（1ヶ月+2週間）以内に意見書を提出することが出来る。自治体においても、大半はアセス法と同様である。

しかし、意見書の提出が事業者ではなく知事や市長になっていたり、意見提出期間に若干の違いが見られた。例えば、知事や市長に提出する団体のうち、意見提出期間が1ヶ月+2週間である団体は栃木県、千葉県、札幌市などの13団体であり、同じ1ヶ月+2週間の意見提出期間を設けていても、大阪府や大阪市では意見提出者に知事や市長または事業者になっている。

一方、アセス法よりも意見提出期間が短い団体もあり、兵庫県では30日、岡山県では3週間（方法書の縦覧期間を含む1週間）となっている。意見が出せる住民の範囲は、道民や都民となっている北海道と東京都を除けば、アセス法と同様に全自治体で環境保全の見地から意見を有するものとなっている。

(4) 見解書

アセス法では、住民から出された意見書に対し、事業者がその見解を示す見解書に関する規定がない。しかし、自治体においては東京都、山梨県、札幌市などの13団体で見解書の提出を規定している。このうち、山梨県では知事が1ヶ月間、市長が20日間縦覧に供し、東京都では知事がその内容を公表する。

(5) 公聴会の開催

アセス法では、公聴会を開催しない。自治体でも殆ど規定していないが、山梨県だけは方法書段階で公聴会を開催する。

地方アセス制度の方法書段階に関する規定を整理し、以下の図3-6に示す。

方法書段階の住民参加手続き

			方法書		意見書			見解書		公聴会		
			自治体	制度	作成	公告・縦覧の 主体と期間	提出先	提出期間	意見内容	住民の範 囲	提出	公告・縦覧の 主体と期間
国	日本	法	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆注1)	■注3)	×	×	×	
都	北海道	条例	○	知事、30日間	事業者	30日間+2週間	☆	道民	×	×	×	
	岩手県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	宮城県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	山形県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	福島県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	茨城県	条例	○	知事、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	栃木県	条例	○	知事、1月間	知事	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	群馬県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	埼玉県	条例	○	知事、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	千葉県	条例	○	知事、30日間	知事	30日間+15日	☆	■	×	×	×	
	東京都	条例	○	知事、30日間	知事	45日間	☆	都民	○	知事、公表	×	
	神奈川県	条例	○	知事、45日間	知事	45日間	注4)	■	×	×	×	
	新潟県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	富山県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	石川県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	福井県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	山梨県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	知事、1月間	知事	
	長野県	条例	○	知事、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	岐阜県	条例	○	事業者、30日	事業者	45日間	☆	■	×	×	×	
	道	静岡県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×
愛知県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
三重県		条例	○	事業者と知事、 45日間	事業者	45日間	☆	■	○	×	×	
滋賀県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
京都府		条例	○	知事、1月間	知事	1月間+2週間	★注2)	■	○	×	×	
大阪府		条例	○	知事、1月間	事業者又は 知事	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
兵庫県		条例	○	知事、30日間	知事	30日間	★	■	○	×	×	
奈良県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
鳥取県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
島根県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
岡山県		条例	○	事業者、2週間	事業者又は 知事	2週間+1週間	☆	■	○	×	×	
広島県		条例	○	知事、1月間	事業者	1月間	☆	■	×	×	×	
山口県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
香川県		条例	○	知事、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
愛媛県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
高知県		条例	○	知事、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
福岡県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
佐賀県		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
県		長崎県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×
	大分県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	青森県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	秋田県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	和歌山県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	徳島県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	熊本県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	宮崎県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	鹿児島県	条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	沖縄県	条例	○	事業者、30日	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
	札幌市	条例	○	事業者、30日	市長	30日間+2週間	☆	■	○	市長、20日間	×	
	仙台市	条例	○	市長、1月間	事業者	1月間+2週間	★	■	×	×	×	
	千葉市	条例	○	市長、30日間	市長	30日間+15日	☆	■	×	×	×	
	横浜市	条例	○	市長、45日間	市長	45日間	☆	■	×	×	×	
	川崎市	条例	×	市長、45日間	市長	45日間	☆	■	×	×	×	
	名古屋市	条例	○	市長、30日間	市長	45日間	☆	■	×	×	×	
	京都市	条例	○	市長、1月間	市長	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	市	大阪市	条例	○	市長、1月間	市長又は 事業者	1月間+2週間	★	■	○(必要あ るとき)	×	×
		神戸市	条例	○	市長、45日間	市長	45日間	☆	■	×	×	×
広島市		条例	○	市長、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
北九州市		条例	○	市長、1月間	市長	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
福岡市		条例	○	事業者、1月間	事業者	1月間+2週間	☆	■	×	×	×	
注1) ☆: 環境の保全の見地から												
注2) ★: 環境の保全及び創造の見地												
注3) ■: 環境保全の見地から意見を有する者												
注4) 地域環境保全上の見地及び地球環境保全上の見地												

図 3-6 方法書段階における住民参加手続の規定

3-2-2-2-2. 準備書段階

(1) 公告・縦覧

地方アセス制度を分析した結果、すべての自治体で準備書を作成し、住民にその内容を周知させるために公告・縦覧を行っている。縦覧主体と縦覧期間は、アセス法と同様に事業者・1ヶ月間になっているものが多い。また、告示・縦覧の規定は、方法書段階のものと同様である。しかし、岡山県だけは縦覧期間を3週間にしており、アセス法よりも縦覧期間が短い。

(2) 説明会の開催

全自治体では、準備書段階における説明会を開催する。アセス法では事業者が説明会を開催することになっており、ほとんどの自治体においても同様である。しかし、北海道では、知事が開催する仕組みになっている。

(3) 意見書

アセス法、地方アセス制度の全てにおいて、準備書に対する意見書の提出ができる。意見書の提出範囲（意見提出先、意見提出期間、意見提出者）については、方法書段階の意見書の提出範囲とほとんど同じである。しかし、兵庫県では方法書段階の意見提出期間が30日であるが、準備書段階では45日となっている。一方、岡山県では意見提出期間が4週間となっており、アセス法よりも短い。

(4) 見解書

アセス法では、準備書段階に見解書の提出が規定されており、地方アセス制度においてもほとんどの自治体で見解書の提出が規定されている。しかし、横浜市や北九州市の制度では、見解書の提出に関する規定が設けられていない。

見解書の公告・縦覧の規定はアセス法にはないが、都道府県では北海道、千葉県などの10自治体で知事が公告・縦覧を行っており、愛媛県では事業者が行う。

政令市では札幌市、千葉市などの4自治体で市長が公告・縦覧する。なお、北海道と東京都では見解書に対する意見書（再意見書）を提出することができ、特に東京都では見解書に対する説明会も開催する。

(5) 公聴会の開催

アセス法では、準備書段階における公聴会開催の規定はない。だが、地方アセス制度では、準備書段階における首長意見の形成のため、ほとんどの自治体がこの規定を設けている。しかし、奈良県、鳥取県などの9団体では、この規定を設けていない。

地方アセス制度の準備書段階に関する規定を整理し、以下の図3-7に示す。

準備書段階の住民参加手続き

			準備書	説明会	意見書				見解書		公聴会	
	自治体	制度	公告・縦覧の主体と期間	開催の主体	提出先	提出期間	意見の内容	住民の範囲	提出	公告・縦覧の主体と期間	開催の主体	
国	日本	法	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆注1)	■注3)	○	×	×	
都	北海道	条例	知事、30日間	知事	事業者	30日間+2週間	☆	道民	○	知事、20日間	知事	
	岩手県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	宮城県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	山形県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	福島県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	茨城県	条例	知事、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	栃木県	条例	知事、1月間	事業者	知事	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	群馬県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	埼玉県	条例	知事、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○注4)	注7)事業者、1月間	知事	
	千葉県	条例	知事、30日間	事業者	知事	30日間+15日	☆	■	○	知事、15日間	知事	
	東京都	条例	知事、30日間	事業者	知事	45日以内	☆	都民	○	知事、20日間	知事	
	神奈川県	条例	知事、45日間	事業者	知事	45日間	注7)	■	○	知事、30日間	知事	
	新潟県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	富山県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	石川県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	福井県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	山梨県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	知事、1月間	知事	
	長野県	条例	知事、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	岐阜県	条例	事業者、30日	事業者	事業者	45日以内	☆	■	○	知事、20日以内	知事	
	静岡県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	知事、公表する	知事	
愛知県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事		
府	三重県	条例	事業者と知事、45日間	事業者	事業者	45日間	☆	■	○	×	知事	
	滋賀県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	知事、1月間	知事	
	京都府	条例	知事、1月間	事業者	知事	1月間+2週間	★注2)	■	○	×	知事	
	大阪府	条例	知事、1月間	事業者	事業者又は知事	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	兵庫県	条例	知事、30日間	事業者	知事	45日以内	★	■	○	×	知事	
	奈良県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	鳥取県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	島根県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	岡山県	条例	事業者、3週間	事業者	事業者又は知事	3週間+1週間	☆	■	○	×	知事	
	広島県	条例	知事、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	山口県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	香川県	条例	知事、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	愛媛県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	事業者、1月間	知事	
	高知県	条例	知事、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	福岡県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	佐賀県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×	
	長崎県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	大分県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
	青森県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	知事、公表する	知事	
	秋田県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事	
和歌山県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事		
徳島県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事		
熊本県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事		
宮崎県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事		
鹿児島県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	知事		
沖縄県	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×		
政令市	札幌市	条例	事業者、30日	事業者	市長	30日間+2週間	☆	■	○	市長、20日間	市長	
	仙台市	条例	市長、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	★	■	○	×	市長	
	千葉市	条例	市長、30日間	事業者	市長	30日間+15日	☆	■	○	市長、15日間	市長	
	横浜市	条例	市長、45日間	事業者	市長	45日間	☆	■	×	×	審査会	
	川崎市	条例	市長、30日間	事業者	市長	45日間	☆	■	○注5)	市長、30日間	市長	
	名古屋市	条例	市長、30日間	事業者	市長	45日間	☆	■	○	市長、15日間	市長	
	京都市	条例	市長、1月間	事業者	市長	1月間+2週間	☆	■	○	×	市長	
	大阪市	条例	市長、1月間	事業者	市長又は事業者	1月間+2週間	★	■	○(必要あるとき)	×	市長	
	神戸市	条例	市長、45日間	事業者	市長	45日間	☆	■	○	×	市長	
	広島市	条例	市長、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	市長	
北九州市	条例	市長、1月間	事業者	市長	1月間+2週間	☆	■	×	×	×		
福岡市	条例	事業者、1月間	事業者	事業者	1月間+2週間	☆	■	○	×	×		
注1) ☆:環境の保全の見地 注2) ★:環境の保全及び創造の見地 注3) ■:環境保全の見地から意見を有する者												注6)意見書を提出した者に送付することが困難のとき
注4)意見書を提出した者に送付 注5)修正した報告書を市長に提出												
注7)地域環境保全上の見地及び地球環境保全上の見地												

図3-7 準備書段階における住民参加手続の規定

3-2-2-2-3. その他の意見提出の機会

方法書段階と準備書段階以外に、一般意見の提出機会を設けているものとしては、準備書段階における見解書への再意見を認めているものや、評価書段階での意見を認めているもの、事後調査報告書への意見・申し出を認めているものがある。

準備書段階における見解書への再意見を認めているものとしては、北海道と東京都がある。また、評価書段階での意見を認めているものとしては横浜市があり、事後調査報告書への意見・申し出を認めているものとしては北海道、埼玉県、神奈川県、山梨県、静岡県、札幌市、仙台市、川崎市、広島市の9団体がある。

3-2-2-3. アセス法と地方アセス制度との比較

以上では、アセス法において、住民参加の規定が設けられている方法書段階と準備書段階に絞り、地方アセス制度ではどうなっているか、アセス法と比較を通じてその現状を把握した。なお、アセス法には規定されていないが、地方アセスに設けられている参加手続の特徴的な規定を整理してきた。その結果、アセス法と地方アセス制度との比較から以下の3点が明らかとなった。

第1に、方法書段階は、検討範囲を絞り込んでいくプロセスであり、そのためには事業者と住民との情報交流が必要である。しかし、アセス法では、住民は意見を提出できるが、事業者は見解書を作成しないので、情報のやりとりが一方的である。また、説明会や公聴会といった会議形式のコミュニケーションの場もない。一方、地方アセス制度では、少数ではあるが、見解書の作成、その公表や公聴会の開催など、情報交流に積極的なものもあった。

第2に、準備書段階は、関係主体の意見を環境保全対策に反映させるためのプロセスであり、そのためには積極的な情報交流が必要である。アセス法では見解書を作成するが公表しない、公聴会開催の規定がないなど、双方向の情報交流の機会がない。一方、地方アセス制度では9割近くの自治体が公聴会を開催し、見解書を公告・縦覧する自治体も2割ある。また、見解書に対して意見書を提出したり、説明会を開催する自治体もあり、情報交流の機会がより多いといえる。

第3に、地方アセス制度では、方法書段階と準備書段階以外に、一般意見の提出機会を設けているものとして、準備書段階における見解書への再意見を認めているものや、評価書段階での意見を認めているもの、事後調査報告書への意見・申し出を認めているものがあり、アセス法の参加手続の規定に取られず、より積極的に住民との情報交流を行おうとする自治体が見られた。