

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

3-2-3. アセス制度の情報交流における課題

以上では、住民参加手続の規定に着目し、アセス法と閣議アセスとの比較（3-2-1）、アセス法と地方アセス制度との比較（3-2-2）を行った。それを踏まえて、ここでは、アセス制度の情報交流にはどのような課題があるかを考察し、次節のアセス制度における環境 NGO の役割仮説を提示するための根拠とする。

アセスにおける情報交流の課題を考察していくために、アセスとは何かについてもう一度、その原点に立って考えてみる。アセスとは、事業者が自らの責任と負担で開発事業に先立って、事業が環境にどのような影響を及ぼすかについて科学的な調査・予測・評価を行い、その結果を公表して「環境保全の見地からの意見を有する者」（住民、環境 NGO など）、「環境担当行政機関」（地方公共団体、環境省）などから意見を聞き、これらを踏まえて環境配慮を検討し、より良い事業計画を練り上げていく制度である。即ち、現在のアセス制度は、事業者の自主的な調査・予測・評価に基づき、関連主体の情報交流を行う仕組みになっている。こうしたことから考えると、情報交流の課題を考察する前に、事業者の自主的なアセスによる問題、特に事業者の提供するアセス情報には、どのような問題があるかを考える必要があるであろう。

事業者の提供するアセス情報（文書によるもの：方法書、準備書、評価書、口頭によるもの：説明会、公聴会）を住民の立場から考えると、まず、アセス情報の客観性が不十分であることが指摘できる。それは事業者自らがアセスを作成することにより、自分自身に不利な情報は提供されにくい仕組みになっていることから起因する。

次に、調査そのものが不十分であることが指摘できる。もちろん、調査をどのくらいやれば良いか、調査方法としてどちらがベストなのかなど、十分にその方法が確立されていない面もある。しかし、そのような点を考慮した上で実際の事例を見てみても、例えば、本研究で対象としている事例から言えば、泡瀬アセス（4章）では鳥全体に対し8日間しか行われなかったり、藤前アセス（5章）ではシギ・チドリの調査が4日間しか行われていないことが挙げられる。

さらに、アセス情報の量の多さ、内容の難しさである。通常、方法書などの文書は、各々電話帳一冊分であり、その内容も科学的な調査・予測・評価を行ったものであるため、一般住民にとっては易しいものではない。

以上で述べてきたように、アセス情報には幾つかの課題が考えられる。このような課題を解決、あるいは補っていくためには、関連主体間の情報交流がより重要性を持つ。

しかし、前述のアセス制度における参加規定の分析結果（3-2-1と3-2-2）をもとに、住民の立場から情報交流を考えてみると、アセス法には幾つかの課題が考えられる。

まず、住民への説明機会が不十分であることが指摘できる。アセス法では方法書段階が新

たに導入され、住民は従来に比べ、より早い段階からアセス情報に接することができ、なお、意見も述べられるようになった。しかし、方法書及び評価書段階では、公聴会のような話し合いによる説明機会は設けられていない。

次に、行政の事業者への監督に疑問が生じることが指摘できる。行政は事業者と住民間の情報交流において、中立的な立場で住民の意見に対する事業者の対応や、事業者が正しくアセスを行うよう監督する役割を持っている。しかし、例えば、公共事業の場合ではアセスの責任者と事業の許認可者が同じ範疇（行政）に入ることにより、その監督に疑問が生じる場合もしばしばある。こうした場合は、第3者の立場でアセスをチェックする審査会¹⁰の役割が重要になる。しかし、アセス法では、地方アセス制度に設けられている審議会のようなものはない。なお、評価書段階後では、意見を述べる機会や異議申立てを行う場も設けられていない。

以下においては、環境省の調査結果¹¹を基に、事業者と住民等との情報交流の現状を把握し、情報交流における課題を考察した。その結果、以下の諸点が課題として指摘できる。

第1に、手続が重視されていないことである。住民参加手続の実施状況（公告・縦覧や説明会の開催状況、住民意見件数など）を時系列的に記載しているのは7件（2.2%）、説明会の開催状況の記載があるものは64件（20.4%）、実施しなかった場合、他の周知方法の記載があるものは0件、住民意見の件数を記載していないものは140件（44.6%）など、多くの事業者においては、これらの手続を重視していない傾向が伺える。また、この傾向はアセス法の施行後でもあまり変化が見られていないと思われる。

第2に、住民意見とのすれ違いが生じていることである。上記の調査で、住民意見の記載があった191件のうち、幾つか内容の違う住民意見に対して一括して見解を述べているのが120件（62.8%）である。アセス法に則って行われた評価書から住民等の意見と事業者の意見に関する内容を調べてみても、住民意見とのすれ違いが伺える。例えば、「〇〇を調べるべき。△△の影響について予測すべき」という住民等の意見に対する見解は大きく2つあり、ひとつは「環境項目として採用していない。この調査で充分把握できると考えている。再調査は必要ないと考えている」等、もうひとつは「その調査はしている。結果は後から公表する」など紋切り形で具体性のない見解の示し方が多用されている。

また、「綿密な調査を」、「具合的な回避策を」という意見に、内容を示さずに「綿密に調査する」、「回避を努める」とオウム返しする見解もみられる。数値の根拠への疑問や、現況についての認識の違いを指摘する意見に対して、つねに事業者側を正当化する見解が示されいて、かみ合わないものも多くある。例えば、「住民にとって自然を感じる重要な場」との意見に対して、見解は「触れ合い活動の場に該当するものではない」と、住民の価値評価を頭から否定しているケースもある。

第3に、事業に至る経過の説明が不足していることである。「なぜここに、この事業が必要なのか」といった事業への不信感や疑問に対しては、すでに計画決定されていることを

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

理由に正当化する見解がほとんどである。また、沿道大気汚染の改善やごみ減量等の根拠として、他の計画による将来予測を示し、事業での環境負荷の増大を軽微なものと位置付ける見解もある。このように説明責任を他の計画に委ねてしまう傾向が見られる。

第4に、住民意見の手続きが活用されていないことである。本調査では、住民意見が0件というものが123件(39.1%)あったように、手続きが十分かつ効果的に活用されていない傾向があることが伺える。その原因には、閣議アセスでは意見を出すことのできる者の範囲が地域住民に限定されていたこともあるが、手続きが知られていない、関心が薄い等の原因も考えられる。

以下にアセスにおける情報交流の現状について、環境省が行った調査内容とその結果を敷衍しておく。

1. 意見の手続きはどのように扱われてきたのか。
- a.説明会の開催に関する記述：調査内容は、説明会の開催状況に関する記述の有無と、開催しなかった場合、他の方法による周知に関する記述の有無 について。

表 3－6 説明会の開催状況に関する記載件数

開催状況の記載あり	64件	20.4%	回数の記載あり	38件	12.1%
			回数の記載なし	26件	8.3%
開催状況の記載なし	246件	78.3%	他の方法による周知の記載:0件		
			住民意見に関する項目なし:4件		
計	314件	100%			

- b.住民意見に関する記述：調査内容は、住民意見の提出状況に関する記載の有無と、住民意見と事業者見解の記載方法について。

表 3－7 住民意見に関する記載件数

件数の記載あり	意見なし	119件	37.8%	170件	54.1%	意見ありの合計 191件(60.8%)
	意見あり	51件	16.2%			
件数の記載なし				140件	44.6%	
住民意見に関する項目なし				4件	1.3%	
計				314件	100%	

表 3-8 住民意見及び事業者見解の記載方法

住民意見			事業者見解		
個別に記載	146件	76.4%	個別に記載	71件	32.2%
一括して記載	45件	14.6%	一括して記載	120件	62.8%
計	191件	100.0%	計	191件	100.0%

2. 住民の関心事が把握されているか

- a.地域固有の情報の活用：調査内容は、地元市町村（政令市を除く）が発行している文献が活用されているか、市民団体等が発行している文献が活用されているかについて。
- b.調査段階への関与について：調査内容は、地域関係者への聞き取り調査の有無、地域関係者の協力による調査の有無について。

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

文献の活用	市町村の文献を活用	63件	20.1%
	市民団体等の文献を活用(注)	33件	10.5%
地元関係者の協力	地元関係者に聞き取り	84件	26.8%
	地元関係者の協力で調査を実施	1件	0.3%
特記事項なし		173件	55.9%

以上ではアセス情報、閣議アセスの運用の現状、アセス法の情報交流における課題などを考察してきた。前述の課題には、アセス法に審査会を位置付けること、評価書段階以降にも住民参加の機会を保障することなど、アセス制度の根本的な改訂が必要なものもあるが、事業者の積極的な制度運用により改善される面も少なくない。従って、これからのアセスでは、環境 NGO などの市民側もアセス手続に積極的に参加し、事業者がアセスを誠実にを行うよう働きかけていくことが重要である。

3-2-4. まとめ

以上のことから本節をまとめると、まず、アセス法は閣議アセスに比べ、以下の諸点が改善されていることが分かる。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。第 2 に、意見提出者の地域制限が撤回され、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ことである。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ようになったことである。だが、話し合いによる情報交流に着目すると、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設けられておらず、今後、改善されるべき点の一つとして指摘できよう。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

次に、アセス法と地方アセス制度との比較では、以下の3点が明らかとなった。第1に、方法書段階において、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、準備書段階において、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。

最後に、アセス制度の情報交流における課題考察からは、まず、アセス情報の課題として、アセス情報の客観性が不十分であること、調査そのものが不十分であること、アセス情報の量の多さ、内容の難しさなどが指摘できる。また、環境庁の調査をもとに、情報交流の課題を考察した結果、手続が重視されていないこと、住民意見とのすれ違いが生じていること、事業に至る経過の説明が不足していること、住民意見の手続きが活用されていないことなどが指摘でき、事業者はアセス制度をあまり積極的には運用してこなかったことが伺えた。

以上のことを踏まえて考えると、アセス法の制定に伴いアセス制度が改善され、環境 NGO などの参加主体がアセス手続に関わる上での基本的な要素（あるいは、条件）は整備されていることがわかる。一方、情報交流の課題で明らかとなった、事業者がアセス制度の運用に積極的でなかったことについては、アセス制度と関連を持つ諸主体（関連主体）がこれから注視していく必要がある。本研究では、これらの関連主体のうち、特に環境 NGO の関与に着目して研究を進めるものである。

3-3. アセス制度における環境 NGO の役割仮説

ここでは、まず、環境 NGO はわれわれの社会において、どのような役割が期待されているのか、すなわち環境 NGO の一般的な役割について地球環境問題に着目して概観する。そして、本研究が対象とするアセス制度においては、どのような役割が期待されるかを検討した上でそれを基に、環境 NGO の役割仮説を提示し事例研究を進めるための準備を行う。

3-3-1. 環境 NGO の一般的な役割

まず、環境 NGO の役割が注目される背景には、何があるのかを見ていく。毛利¹²は、地球環境問題への対応という観点から環境 NGO の役割が注目される背景を説明している。それによると、効率を求める市場メカニズムと、環境問題に有効に対処し得ない政府政策・官僚機構の行き詰まりを挙げており、それは「市場の限界」と「政府の限界」に関する指摘であるといえよう。

「市場の限界」とは、産業革命以来、需要と供給のメカニズムによる「見えざる手」によって、資源は効率的に配分されるという市場原理が支配的であった。しかし、実際は環境コストの内部化の試みがなかなか進展しない現実に見られるように、競争を前提とする市場原理の基で自己利益を追及する企業が環境問題を扱うには限界があるとのことである。

一方、「政府の限界」とは、各政府が環境問題に対応していく上で発生、あるいは内在する構造的・時間的な限界が顕在化していることである。例えば、国益の確保を命題とする国家にとって、企業活動による産業振興が国益に合致すると判断する場合には、環境保護のために企業活動を規制する政策を取るのは、必ずしも容易なことではない。

また、官僚化された国家組織による政策決定は複雑に制度化された上に、省庁間の縄張り争いともあいまって大変な時間がかかる。さらに、元来国境などのない地球公共財に対して、領土・独立・不可侵に基づく主権国家の行う共同管理は、その妥当性を失いつつあるとのことである。

このような「市場の限界」と「政府の限界」という文脈の中で、市場と政府の持つ限界を乗り越える第3のセクターあるいは、アクターとして環境 NGO が注目されるようになったといえる。

それでは、環境 NGO にはどのような役割が期待されるのであろうか。以下では、文献などから環境 NGO の一般的な役割を整理していく。

環境 NGO の一般的な役割として、例えば、山村¹³は行政や国連などが自治体益・省益・国益等を重視して行動するのに対し、環境 NGO は地球益・人類益・国民益を代表し行動すること、活動から得た専門的な知識や情報を広く市民に提供すること、政府の政策の不合理性を指摘してあるべき政策の方向性を提供すること、国連や政府の立案・政策決定過程について提言や参加を行ないチェックすることなどを挙げている。

また、松行ら¹⁴は、温暖化防止京都会議（COP3）における政策提言型 NGO の役割について事例研究を行っており、その中で次のような役割を想定している。

それによると、「環境問題を解決するための国際的な合意形成において NGO（特に政策提言型 NGO）の果たす役割は、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する。そして、政府の政策が地球益にのっとったものであるかを監視し、そうでない場合、その事実を国民に報告し、地球益にのっとった政策をとるべきであるという意見を持った国民の世論を喚起し、政府に圧力を掛け、地球益を十分に考慮に入れた政策を政府にとらせることである」としている。

つまり、環境 NGO は、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の仮説である。

この研究の詳細については、前述した参考文献に委ねたいが、結論だけを言えば、「政策提言型の NGO¹⁵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両国政府に対して訴えた。このことにより、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、仮説の検証をまとめている。

以上で示された松行らによる環境 NGO の役割は、山村がいうような「地球益・人類益・国民益を代表し行動すること」、「活動から得た専門的な知識や、情報を広く市民に提供すること」、「政府の政策の不合理性を指摘してあるべき政策の方向性を提供すること」、「国連や政府の立案・政策決定過程について提言や、参加を行ないチェックすること」などとほぼ合致していることがわかる。

つまり、地球環境問題における環境 NGO の一般的な役割としては、①各自の活動から得られた専門的な知識や情報を広く国民に提供し、国民の協力や理解を高めること（情報提供者としての役割）、②政府や企業の論理では、抜けがちな地球益・人類益・国民益を代弁（代表）し、政策立案・決定段階において提言すること（代弁者としての役割、政策提言者としての役割）、③政府等の政策・計画などが環境に配慮したものであるかを常に監視すること（監視者としての役割）、④以上のことが適正に働くよう、各主体に働きかけること（働きかけ者としての役割）などが期待されているといえる。

それでは、アセス制度における環境 NGO の役割としては、どのようなものが期待されるのか、それについて次節で検討を行う。

3-3-2. アセス制度における環境 NGO の役割検討

ここでは、まず、前述した環境 NGO の一般的役割をアセス制度に照らし合わせると、どのような役割が考えられるかを検討した上で、本研究における環境 NGO の役割仮説を提示する。

3-3-2-1. アセス制度における環境 NGO の一般的役割の検討

環境 NGO の代弁性の観点からは、次の役割が想定できる。

①住民のアドボケイトとしての役割

この役割は、一般住民が科学的な根拠のある意見を出しにくい点に配慮し、その根拠となる情報を提供したり、住民の懸念事項を代弁するものである。また、事業者の提供するアセス情報を判断しやすくするとともに、より科学的な根拠のある意見を述べるため、住民がアセスの調査計画を提案し環境 NGO が調査・予測を行う場合（「住民アセス¹⁶」とも呼ばれる）も広い意味では、この役割に含まれるといえよう。

②自然生態系のアドボケイトとしての役割

この役割は、一般住民ではあまり自覚されず、今まで過小評価されがちであった自然生態系の価値を認識してそれに与える影響を最小限にするため、それを代弁するものである。

次に、環境 NGO の情報提供という観点からは、次の役割が想定できる。

③情報提供者としての役割

この役割は、日頃の活動から蓄積した地域の環境情報をアセスに際して事業者をはじめ、他主体¹⁷に提供するものである。

④アセス情報をわかりやすく説明する役割¹⁸

この役割は、アセス情報の専門性やその分厚い情報量により、理解しがたいアセス情報を一般住民にとってわかりやすく説明するものである。

次に、環境 NGO の監視という観点からは、次の役割が想定できる。

⑤環境情報の監視者としての役割

この役割は、事業者の提供するアセス情報が地域の環境情報を正しく調査・予測・評価しているか否かを監視するものである。

最後に、環境 NGO の働きかけという観点からは、次の役割が想定できる。

⑥働きかけ者¹⁹としての役割

この役割は、事業者の提供するアセス情報や、環境影響評価に瑕疵があるにも関わらず、アセス手続が先行（あるいは進行）する場合では、環境に配慮したアセスができるよう、国民の世論を喚起し、事業者をはじめ、政府の意思決定者に働きかけるものである。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

3-3-2-2. 本研究で対象とする環境 NGO の役割のイメージ

以上で述べてきた環境 NGO の役割のうち、本研究では情報提供者としての役割、監視者としての役割、そして働きかけ者としての役割に絞って研究を進めていく。この際には、特に自然生態系の代弁者、つまり、自然生態系のアドボケートとしての役割を果たしている環境 NGO に着目し、前述した3つの役割を果たしているかを評価していく。

それでは、なぜ前述の3つの役割に絞って見ていくかについて、そのイメージを説明する。

アセス制度では、制度の機能（3-1-3-2）で述べたように、情報提供・情報交流が重要な機能の一つである。つまり、情報提供・情報交流を通して、環境に配慮した社会的な意思決定を行おうとするものであり、この意思決定に地域住民や環境NGOが参加することが重要である²⁰。そこで、まず、アセス制度の情報交流における関連主体の役割を見てみると、アセス法では各主対の役割に関し第3条に以下のように規定している。

環境影響評価法（第三条）

（国等の責務）

国、地方公共団体、事業者及び国民は、事業の実施前における環境影響評価の重要性を深く確認して、この法律の規定による環境影響評価その他の手続きが適切かつ円滑に行われ、事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することその他の環境保全についての配慮が適正になされるようにそれぞれの立場で努めなければならない。

逐条解説「環境影響評価法」によれば、「それぞれの立場」とは、「それぞれの立場」に応じて、以下のような役割が想定されるとしてある²¹。

- ①国の役割：国の環境影響評価制度の適切な管理・運営を行うことのほか、環境影響評価の結果を施策に的確に反映すること、環境影響評価に関する情報の収集・整理・提供など環境影響評価を支える基盤の整備に努めること等の役割が想定される。
- ②地方公共団体の役割：地域の環境保全に責任を有する立場から手続の各段階で適正に意見を述べるほか、地域の環境の状況に関する情報を収集・整備し、事業者、地域住民等に提供するよう努め、国の環境影響評価制度に基づく手続が円滑に進むよう事業者等の求めに応じて必要な協力を行うよう努めること等の役割が想定される。
- ③事業者の役割：制度の趣旨に即してできる限り早い段階から事業に関する情報を提供しつつ有益な環境情報を幅広く収集して環境影響評価を適切に実施すること、環境影響評価に基づき自主的かつ積極的に環境の保全に適正な配慮を払い、自らの事業に係る環境影響をできる限り回避し低減することとの役割が想定される。
- ④国民の役割：環境影響評価の趣旨に即して、環境影響評価の過程において適正に環境の保全の見地からの意見を述べること、環境影響評価制度の適正な運用に関する施策に協力すること等の役割が想定される。

さらに、具体的に関連主体を考えてみると、図 3-8 に示す事業者、住民（国民）、行政（1 次的にアセスを管轄する主体：主に地方自治体のアセス担当部署がこれにあたる）、審査会、中央官庁（環境省や、許認可を行う主務官庁）があり、なお、住民側の積極的な参加主体として環境 NGO を住民と分離し、一つの独立した主体として捉えることができる。

一方、事業実施をめぐって賛否が分かれ、社会問題化する場合などでは、許認可段階、あるいはアセス手続の終半に政治家やマスコミ（メディア）などが関与することもしばしばある。以上で示した関連主体の役割については、以下の表 3-10 に簡単に整理する。

表3-10 アセス手続における関連主体の役割の概要

関連主体	役割
事業者	計画の立案、方法書・準備書・評価書の作成、説明会の実施、事業の実施など。具体的には、正しいアセス情報を他の主体に提供など
住民	公告・縦覧・説明会（方法書・準備書段階の後）における意見提出（具体的には、生活者の観点から地域環境情報の提供、また、事業者のアセス情報に対する監視など）
行政 （アセス担当部署）	事業者のアセスに対する助言・審査・意見
審査会	スクリーニング、スコーピング、準備書・評価書及び事後調査に対する審査・意見
中央官庁	環境省は、必要に応じて環境保全上の意見を許認可権者に意見 主務官庁は、アセスの結果を踏まえ、事業の許認可を行う。
政治家	住民世論を背景に、事業者や行政への圧力行使など
メディア	アセス情報を分かりやすく説明、住民の世論喚起、事業者や行政などへの圧力行使など
環境NGO	（その間の活動に基づき）地域環境情報の提供、事業者のアセス情報の監視、（アセスに瑕疵があるにもかかわらず、手続が先行する場合には、正しくアセスが行われるよう）他主体に働きかけ

ここで、前述した関連主体の役割のうち、事業者－住民－行政の3者間の役割に絞って考えて見ると、まず、事業者の役割は、住民や行政に正しいアセス情報を提供することである。それに対し、住民は環境保全の見地から地域の環境情報を提供することや、事業者のアセス情報を監視する役割を持っている。また、行政は事業者が正しくアセス行っているかどうかを監督する役割を持っているといえる。

一方、環境NGOの役割は、住民と同様に国民の責務として事業者に環境情報を提供することや、その間の活動に基づいた環境情報を提供する必要がある。また、事業者の提供する情報は、自ら調査・予測・評価を行った一方的なものであることや住民への説明機会が不十分であること²²を考えれば、住民に対しても情報を提供し判断材料を増やすことが必要であるといえる。その理由は、事業者からのアセス情報が自主的に環境影響を予測・評価したものであるため、客観性を十分確保しているといえないからである²³。したがって、

環境NGOは、事業者からのアセス情報を監視することが必要であると考えられる。さらに、例えば、公共事業を考えてみると、事業者と行政が同じ範疇に入り、行政の監督に疑問が生じたりする場合には、環境NGOは世論を形成し、環境に配慮したアセスが行われるよう行政など（関連主体）に働きかけることが必要であると思われる。

以上で述べてきたアセス制度における環境NGOの役割のイメージを以下の図3-8に示す。

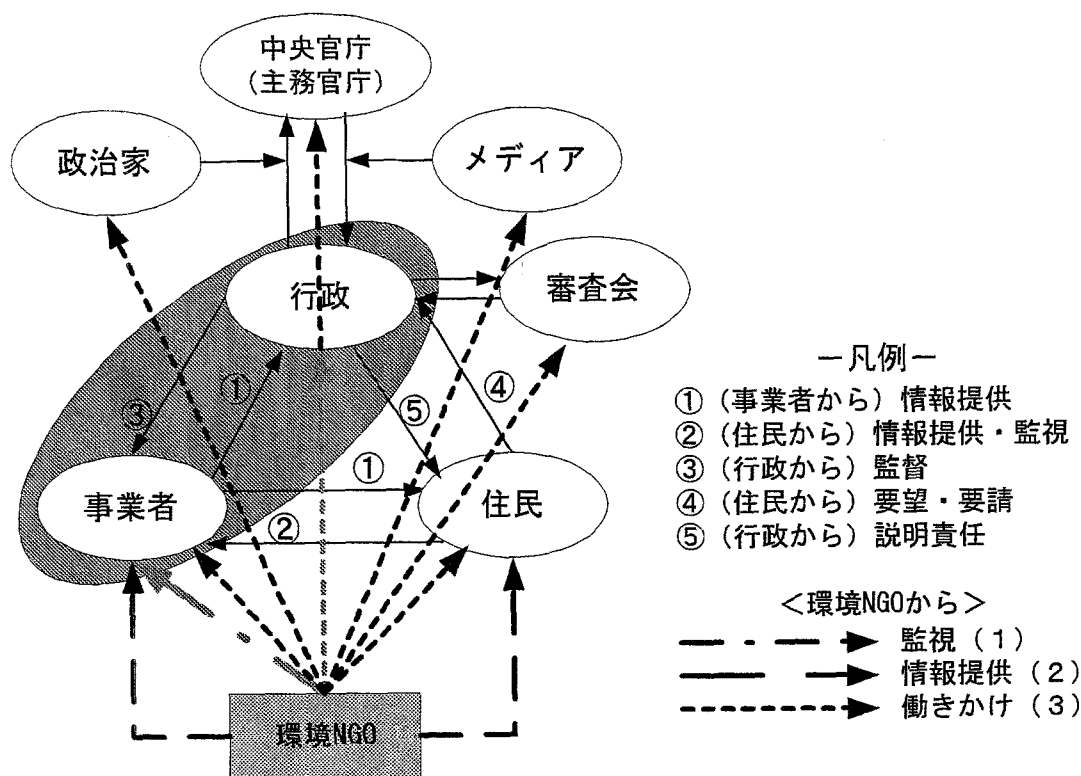


図3-8 アセス制度における環境NGOの役割のイメージ

ここで、アセス制度の発展過程や将来的に環境NGOの役割の方向性も含めて、前述した環境NGOの役割のイメージについての筆者の考えをもう少し敷衍しておく。

アセスとは、3-1-1で述べたように、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。原科は、「このアセスのプロセスが社会的に受け入れられるためには、科学性と民主性が基本的な要件である」とする²⁴。言い換えれば、現行のアセス制度は、事業者の自主的な責任のもとでアセスを行い、そのプロセスが科学性と民主性を担保している時に、社会的に受け入れられるものになる。

しかし、3-2-3で述べたように、これまでのアセスの経験から言えば、アセスプロセスにおける科学性と民主性は十分に担保されておらず、こうしたことはアセス制度に対する不信や不満として、環境運動（住民運動）の形で表出され、社会問題化するケースもしばしばあった。

本研究では、住民運動と環境 NGO の活動（運動）を大別して分析するつもりではないが、その基本的な概念を整理することで本研究が意図する、将来的に環境 NGO のアセス制度への関わり方についてより明確な道筋を示すことになると考えられる。

まず、我々を取り巻く社会問題から考えると、それには人権問題、福祉問題、環境問題など、様々なものがあり、このような社会問題を解決するために、集団的に行う活動を社会運動と総称することができる。環境運動は、特に環境問題の解決のために行うものであるが、それにも様々な種類がある。例えば、長谷川は、環境運動の目標に注目して、①公害防止や被害救済を訴える公害反対運動、②開発反対や自然保護を叫ぶ自然保護運動、③環境意識の啓発などを主眼とする環境教育運動、④居住地区の環境改善や公園などの整備、河川の浄化などを求めるアメニティ改善運動、⑤生産者と消費者の提携を重視する産直提携運動などを含む有機農業運動、⑥歴史的町並み保存運動などがあると整理している²⁵。また、長谷川は、環境運動の主要な担い手の性格によって住民運動と市民運動に分けることが出来るとしている²⁶。それによれば、住民運動は直接的な利害当事者としての地域住民による生活防衛型の運動であり、市民運動は良心的構成員としての市民による普遍主義的な価値の防衛を目指す理念志向的な運動であるとしている。さらに、日本の環境運動は、これまでは住民運動的な性格をもつものが多かったとした上で、アメリカやヨーロッパのような市民や専門家を中心とする市民運動的な性格の運動は、大都市圏での支援運動などに限られる傾向が強かったとする。

以上のことを踏まえて、住民運動と環境 NGO の活動の違いを考えてみると、大きく【外面的な区別】と【内面的な区別】に分けられると考えている。外面的な区別とは、集団的活動が掲げる目標（以下：活動目標）を達成した時、活動継続の有無という観点からの区別である。すなわち、住民運動は、問題となったことが解決された場合、その組織は解散することになる。{もちろん、それがきっかけとなって環境 NGO に転換する場合もある（あった）。} それに対し、環境 NGO の活動は、当面のある目標が達成されたとしても、根本的な環境保全の目標が達成されない限り、その活動を継続する。一方、内面的な区別とは、運動そのものが追及している目標や方向という観点からの区別である。すなわち、住民運動は、被害者である住民などを代弁する、あるいは、救済するための活動である（あった）。それに対し、環境 NGO の活動は環境保全を目標とし、必ずしも人間を代弁するだけでなく、広く生態系を対象として公益という観点が重視される。言わば、長谷川のいう市民運動は、筆者が区別した内面的区別における環境 NGO の活動と類似するものと考えられる。

住民運動は、3-1-2（アセス法の制定までの経緯）で述べたように、日本のアセス制度の導入過程において貢献した点が多い。しかし、アセス法が施行された今日では、問題が発生してから取りかかる、いわゆる後追いの住民参加（住民運動）ではなく、環境問題の未然防止を目指した住民参加（市民運動）が必要とされる。このような文脈の中で、本研究では、住民運動をリードしてきた住民団体でなく、これからの市民運動をリードすると思われる環境 NGO に着目し、その役割を明らかにしようと考えている。

第3章 アセス制度における環境 NGO の役割仮説

本研究は、長谷川が分類した、「②開発反対や自然保護を叫ぶ自然保護運動」に関わる環境 NGO のアセス制度における役割に注目しており、これと関連して前述した環境 NGO の役割のイメージについてもう少し説明を加える。

これまでのアセス事例では、環境 NGO の関わりは反対運動を主導する圧力団体のような印象が強かった。その理由としては、アセス制度の位置付けが「事業アセス」であることが挙げられる。つまり、事業の実施がほぼ固まってしまう「事業アセス」では、事業の必要性や妥当性を疑問視する環境 NGO の主張と、事業の実施を前提とした事業者の主張が平行線を辿り、環境 NGO は反対運動に走るしかなかったと思われる。一方、現行のアセス制度は、「事業アセス」の枠を超えているかという点、そうでもない。しかし、従来の閣議アセスとは異なり、新たに導入された方法書段階をうまく活用することによって、「事業アセス」の問題点をある程度乗り越えることが出来ると考えている。この際には、環境 NGO の役割のイメージで説明した情報提供が大変重要である。なお、この情報提供は、アセス制度が規定している事業者への情報提供に限らず、事業者と住民とのインターフェース（接点）機能を果たす必要がある。もちろん、現在は環境 NGO がインターフェース機能を果たし得る制度的権限を与えていない。だが、将来的に環境 NGO が果たすべき役割を考えれば、環境 NGO は広い視点に立ち、このような役割を果たすことが望まれる。

アセス制度における情報交流では、多様な関連主体が参加する。その中で最も責任が重い主体は、いうまでもなく事業者であろう。このことは、前述した「アセスは事業者の自主的な責任のもとで行われ、そのプロセスが科学性と民主性を担保する時、社会的に受け入れられる。」ということからも明らかである。しかし、本研究では最も責任が重い事業者ではなく、環境 NGO に着目している。その理由は、環境 NGO の役割のイメージで述べたような役割が期待されるからであり、ひいては環境 NGO の果たす役割がアセス制度の要件を満たせるよう事業者に作用し、結果的にアセス制度の発展に貢献できると考えているからである。

3-3-3. 環境NGOの役割仮説の提示

以上のことを踏まえ、アセス制度における環境NGOの果たすべき役割として、事業者の提供するアセス情報が地域の環境情報を正しく調査・予測・評価しているかどうかを監視する（①監視者としての役割）、その間の活動（例えば、独自の調査など）から得られた地域の環境情報を事業者等に提供する（②情報提供者としての役割）。そして、アセスに瑕疵があるにもかかわらず、アセス手続が先行する場合には、十分な環境配慮が行われるよう、住民の世論を喚起し、事業の意思決定者などに働きかける（③働きかけ者としての役割）ことであると仮説を立てた。

しかし、2章で環境NGOの現状を把握した結果、日本における環境NGOは組織や財政面においてまだ小規模のことが多いことから④環境NGO間のネットワークを形成し協力することも重要であると考えられる。そこで、これも加えて、以上の①～④までのことが具体事例（4章・5章）においてどうなっているかを分析する。

3-3-4. まとめ

本節では、まず、環境NGOが注目される背景から整理した。その結果、環境問題への対応における「市場の限界」や「政府の限界」が顕在化しそれを乗り越えるための主体として環境NGOが注目されていることがわかった。なお、地球環境問題から環境NGOの役割を論じた先行研究や文献をもとに整理した結果、環境NGOの一般的役割としては、情報提供者としての役割、代弁者としての役割、政策提言者としての役割、監視者としての役割、働きかけ者としての役割など、多様な役割が期待されていることが分かった。このような環境NGOの一般的役割をアセス制度に照らし合わせてアセス制度における環境NGOの役割を検討した。その結果、アセス制度における環境NGOの果たすべき役割として、事業者の提供するアセス情報が地域の環境情報を正しく調査・予測・評価しているかどうかを監視する（監視者としての役割）、その間の活動などから得られた地域の環境情報を事業者等に提供する（情報提供者としての役割）。そして、アセスに瑕疵があるにもかかわらず、アセス手続が先行する場合には、十分な環境配慮が行われるよう住民の世論を喚起し、事業の意思決定者などに働きかける（働きかけ者としての役割）ことであると仮説を立てた。また、2章で把握した日本における環境NGOの現状を踏まえ、環境NGO間のネットワーク（協力関係）も分析対象に加え、次章から事例研究を進めていくための準備を整えた。

第3章 アセス制度における環境NGOの役割仮説

3-4. 本章のまとめ

以上のことから3章をまとめると、以下の3点に縮約される。

第1に、アセス法の制定意義としては、法的拘束力を持つ制度に定着したこと、環境基本法の制定を受けた新しい枠組みに対応していることなどが挙げられる。特に、環境基本法の精神を受けて、「評価項目の拡大」と「新たな評価視点の導入」を行ったことは、今後のアセス制度における更なる進展が期待できる。

第2に、アセス手続の現状を分析した結果、アセス法の参加手続は、従来の閣議アセスに比べ、参加機会や範囲などが改善されている。しかし、地方アセス制度に比べれば、住民との情報交流が十分にできる仕組みにはなっていないことがわかった。例えば、方法書及び準備書段階では、公聴会の開催などといった双方向の情報交流の機会が少ないことである。しかしながら、アセス法にしろ、地方アセスにしろ、従来より制度が改善されており、環境NGOなどの積極的な参加が求められていることが明らかとなった。

一方、アセス情報の課題を考察した結果、客観性が不十分であること、調査そのものが不十分であること、アセス情報の量の多さ、内容の難しさなどが指摘できる。また、環境庁の調査をもとに、閣議アセスにおける情報交流の課題を考察した結果、手続が重視されていないこと、住民意見とのすれ違いが生じていること、事業に至る経過の説明が不足していること、住民意見の手続きが活用されていないことなどが指摘でき、事業者はあまり積極的に制度を運用してこなかったことが伺えた。

第3に、環境NGOの現状やアセス制度における参加手続の現状を踏まえ、アセス制度における環境NGOの果たすべき役割として、事業者の提供するアセス情報が地域の環境情報を正しく調査・予測・評価しているかどうかを監視する（①監視者としての役割）、その間の活動から得られた地域の環境情報を事業者等に提供する（②情報提供者としての役割）。そして、アセスに瑕疵があるにもかかわらず、アセス手続が先行する場合は、十分な環境配慮が行われるよう住民の世論を喚起し、事業の意思決定者などに働きかける（③働きかけ者としての役割）ことであると仮説を立てた。しかし、2章で環境NGOの現状を把握した結果、日本における環境NGOは組織や財政面において、まだ小規模のことが多いことから、④環境NGO間のネットワークを形成し協力すること（環境NGO間の協力）が重要と考えられる。そこで、これも分析対象に加えて次章からの事例研究を行うための準備を整えた。

<補注と参考文献>

1. 環境庁環境アセスメント研究会（1997）「日本の環境アセスメント」、p1
2. 前掲「日本の環境アセスメント」、pp4~5、「わが国における環境影響評価の経緯」を参考に、筆者が加筆した。
3. 環境庁環境影響評価研究会（1999）「逐条解説環境影響評価法」、ぎょうせい、pp47~54
4. 畠山 武道、井口 博（2000）「環境影響評価法実務」、信山社、p134
5. 北村喜宣「自治体環境行政法」（良書普及会・1997年）136頁以下、浅野直人「環境影響評価の制度と法」（信山社・1998年）94頁以下を参照した。
6. 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参照した。前掲「逐条解説 環境影響評価法」、pp52~53
7. 前掲、「逐条解説 環境影響評価法、p32
8. これまでのアセスの実施状況（1997年3月末まで）を見てみると、約370件が実施されてきた。そのうち、道路事業（高速自動車国道事業：132件、都市内自動車専用道路事業：24件、一般国道事業：100件）が256件で最も多く、次いで面的整備事業（土地区画整備事業、新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業、流通業務団地造成事業、地域振興整備公団事業）が52件、埋立・廃棄物処分場事業が37件の順となっている。
アセスの実施状況の詳細は、次のとおりである。道路事業（256件）、ダム事業（13件）、方水路事業（1件）、飛行場（13件）、埋立事業（37件、そのうち、埋立用材に廃棄物を含むもの：6件）、廃棄物最終処分場事業（8件）、土地区画整理事業（48件、これには住宅・都市整備公団及び地域振興整備公団施行を含む）、新住宅市街地開発事業（2件）、工業団地造成事業（1件）、流通業務団地事業（1件）、住宅・都市整備公団事業（11件）、地域振興整備公団事業（9件）、前掲「日本の環境アセスメント」、pp25~26、
9. 前掲「日本の環境アセスメント」、p18、「環境影響評価実施要綱の対象事業一覧」を参考にした。
10. 審査会は、第3者的にアセスを審査・審議する専門家の集団であり、主に学識経験者からなる。ここで、一つ敷衍したことは、地方アセス制度によっては、審査会、審議会などと統一されていない呼称であるが、ここでは第3者的にアセスを審査・審議する専門家の集団を審査会に統一し、表記する。
11. <http://www.eic.or.jp/eanet/assessment/houkokusho/sankagata/index.htm>
本調査は、（社）日本環境アセスメント協会に閲覧図書として登録されている評価書（426件）のうち、314件から住民意見手続きの運用状況などに着目して調べたものである。
12. 毛利聡子（1999）「NGOと地球環境ガバナンス」、筑地書館、pp17~18
13. 山村恒年（1998）「環境NGO」、信山社、pp4~7
14. 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

15. ここでは、「気候フォーラム」と「CAN : The Climate Action Network」を対象としている。
16. 島津 康男 (1997)「市民からの環境アセスメント」、日本放送出版協会、pp134~138
住民アセスとは、『地域住民が代替案を選択するものではなく、アセスの調査計画を提案し、調査・予測は専門家が行う「アドボケート（代理弁護人）方式」である』としている。
17. 他主体とは、事業者以外の主体を指しており、具体的には、住民やアセス審査会、許可権を持つ中央官庁など、アセス手続と関連を持つ主体を指す。
18. この役割は、環境 NGO が情報提供者としての役割を果たす過程で、特に一般国民に果たしうる役割として想定される。
19. ある意味では、圧力行使者ともいえると考えられる。
20. 前掲「環境アセスメント」、p3
21. 前掲「逐条解説 環境影響評価法」、pp82~83
22. アセス法では、従来の閣議アセスに比べ、情報交流の機会が拡大されたとは言え、住民等への説明機会が十分とは言えない。例えば、アセス法では、公聴会などによる会議形式の情報交流が定められていないため、住民の懸念事項に十分応えるような仕組みにはなっていない。
23. アセス法では、環境アセスを事業者自らがを行い、環境保全対策を講じるなど、セルフコントロールを基本とするプロセスである。よって、事業者以外の主体（例えば、第3者の立場のもの）が行うよりは客観性が不十分であるといえよう。
24. 前掲「改訂版 環境アセスメント」、p32
ここで、原科がいう科学性と民主性について整理しておく。「科学性とは、再現性のあることである。即ち、誰がいつ確かめても同じ結果が得られなければならない。この意味で客観性のあることが必要である。環境への影響の判断は、誰もが納得し得る方法でその影響が予測されなければならない。再現性が保障されてはじめて、人々はその情報を信頼できるものとして判断の根拠に出来る。
- もう一つ、民主性とは、人々の価値判断が民主的な形で判断に反映されることである。客観的に同じ影響が予測されたとしても、その影響の評価は主体によって異なる。また、評価項目によって、主体間の評価地の変動幅は異なる。安全性や健康性などに関する項目の評価は専門家の判断により、ある程度一定になるが、利便性や、環境の快適性、歴史や文化などの地域の個性は、評価主体によって異なる。従って、環境影響の評価には、影響を受ける関連主体の価値判断の反映が必要である。」
25. 飯島伸子他 (2001)「講座 環境社会学—環境社会学の視点—」、有斐閣、pp99~100
26. 前掲「講座 環境社会学—環境社会学の視点—」、有斐閣、p100

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

第4章 環境NGOの活動から見る役割と課題

本章では、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章で提示した環境NGOの役割仮説のもとで、環境NGOはその役割を果たしているか、またどのような課題を残しているかを明らかにすることを目的とする。

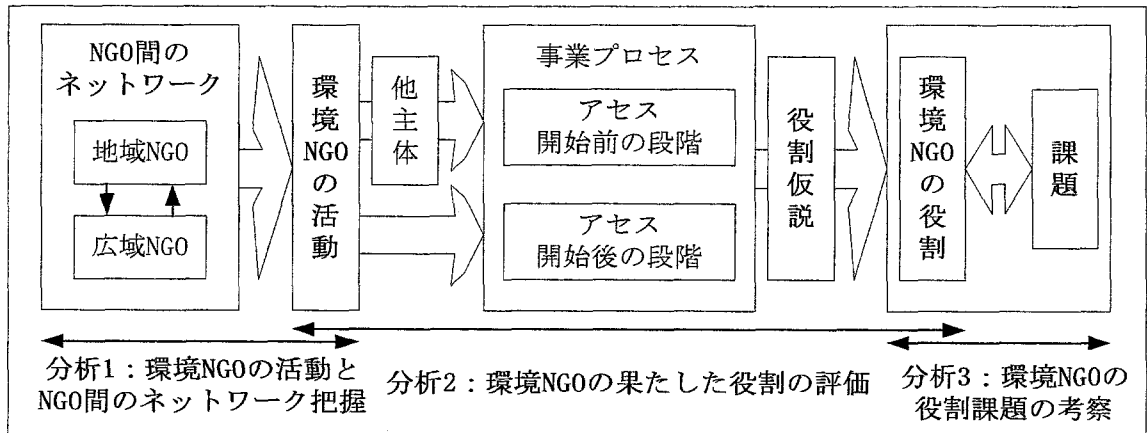


図4-1 4章の分析枠組

4-1. 分析の枠組と事例の選定、調査の方法

4-1-1. 分析の枠組

ここでは、図4-1に示す枠組みに従い、環境NGOの活動及びNGO間のネットワークを把握した上で、環境NGOの果たした役割の評価、そして環境NGOが役割を果たす上での課題を環境NGOの活動面とアセス制度の運用面から考察する。

分析1：環境NGOの活動とNGO間のネットワークの把握

後述する調査1と調査2をもとに、本事例と関連して環境NGOの行った活動を把握するとともに、それらの活動における環境NGO間のネットワークを把握し、地域NGOと広域NGO間の協力関係を明らかにする。

分析2：環境NGOの果たした役割の評価

環境NGOの活動（分析1の結果）をもとに、環境NGOの果たした役割を評価する。評価に際しては、以下のことを評価の対象とする。

まず、監視者としての役割では、アセス情報の監視¹の有無や、情報交流の場への参加を把握し、そういった活動がアセス手続に沿って適切に行われたかを評価する。次に、情報提供者としての役割では、独自の調査による情報提供の有無を把握し、そういった活動が関連主体にどのように行われたか、なお、アセス手続に沿って適切に行われたかを評価する。次に、働きかけ者としての役割では、世論への働きかけや、その他関連主体（以下：他主体²）への働きかけの有無を把握し、そういった活動がどのように作用したかを評価する。最後に、環境NGO間のネットワークでは、環境NGO間の協力内容をもとに、それが上記の各役割へどのように作用したかを評価する。

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

分析 3：環境 NGO の役割課題の考察

分析 2 をもとに、環境 NGO がその役割を果たす上でどのような課題を残しているかについて環境 NGO の活動面から見られた課題を考察する。また、事業者によるアセス制度の運用面においては、どのような課題があったかを考察する。

4-1-2. 事例の選定理由

本章では、以下に示す 3 つの理由から沖縄市泡瀬干潟における東部海浜開発計画を対象とする。

- ①公有水面埋立事業としては、アセス法が適用されたはじめての事業である。
- ②対象計画地が世界的に保全価値の高いクビレミドロや渡り鳥の生息地であり、環境 NGO がそれらの自然生態系のアドボケイトとして活動している。
- ③今後、地域 NGO が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得られる。

4-1-3. 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：本事例と関わりを持つ環境 NGO の抽出

本事例と一番深い関わりを持っており、積極的に活動を行っている環境 NGO と、本計画やアセスの当事者にヒアリングを行い、関わりを持つ環境 NGO の抽出する³。

ヒアリング調査は、2001 年 7 月 17 日～20 日まで、表 4-1 に示す環境 NGO・事業者・環境行政の担当者などを現地訪問して行った。

表 4-1 ヒアリング調査の概要

調査日	調査対象	調査内容
7 月 17 日	沖縄県環境政策課	環境アセスの実施状況、住民意見
	沖縄環境ネットワーク	環境 NGO の活動、他団体との協力関係
7 月 18 日	沖縄市東部海浜開発局	事業計画の全体像、
	泡瀬干潟を守る連絡会	環境 NGO の全体像、これまでの活動
7 月 19 日	沖縄総合事務局	アセス手続 NGO の関与状況
	環境自治体を育てる市民の会	環境 NGO の活動、他団体との協力関係
7 月 20 日	泡瀬の干潟で遊ぶ会	環境 NGO の活動、発足のきっかけ

調査 2：各環境 NGO が行った活動の把握

ヒアリングの結果及び沖縄県の地方紙である琉球新報⁴と、沖縄タイムズ⁵のデータベースから検索した新聞記事や、ヒアリングの際に収集した資料を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する。環境 NGO の活動把握にあたっては、本事業の計画構想段階である 1987 年から環境監視・検討委員会が開催された 2001 年 7 月 31 日までの間で行われた環境 NGO の活動を時系列的に整理して把握する。

4-2. 本事例の概要とアセス手続

4-2-1. 本事例の概要

4-2-1-1. 本事業の背景

アセスの評価書⁶によると、本事業の背景にはまず、「那覇市を中心とする西海岸系列の開発が進展する中、近年の基地関連経済の厳しい落ち込みなどにより、沖縄県の第2の都市である沖縄市を中心とする本島中部圏東海岸は活力の低下が著しい状況であり、これらの地域の活性化を図るためには、雇用の場を確保すると共に集客性の高い機能を導入するなど、都市機能が集積した都市核を形成することが求められる」ことが挙げられている。

また、「若者が進んで働ける環境を作ることが中部圏の魅力を高め、那覇市周辺西海岸都市への一極集中を緩和することにも繋がる」としている。つまり、この事業は、沖縄県の中中部圏の拠点性を回復する振興策として「拠点地域開発」の実現を目指しており、それを実現させるため泡瀬地区開発が位置付けられているといえる。

4-2-1-2. 本事業の目的

本事業の目的は、大きく二つある。

その一つは、新港地区の特別 FTA (Free Trading Area : 自由貿易区域)⁷ 地域の整備促進であり、もう一つはマリンシティ泡瀬の整備促進である。

新港地区の特別 FTA 地域の整備促進とは、特別 FTA 地域に指定された沖縄県中城湾港新港地区の整備のため港湾施設整備（航路・泊地整備）に伴って発生する浚渫土砂を活用し、その処分場として泡瀬地区を整備（利用）するものである。

また、マリンシティ泡瀬の整備促進とは、浚渫土砂で整備した泡瀬地区の跡地を沖縄市が利用し、国際交流リゾート拠点、海洋性レクリエーション拠点の形成及び「職・住・遊・学」の一体となったリサーチ・リゾート・パークを創出する拠点地区の整備・開発である。

4-2-1-3. 事業の経緯

事業の経緯は、次のとおりである。本事業は、1987年3月に沖縄市が東部海浜地区埋立構想（A案：340ha、B案：219ha、C案：292ha）を策定したことに端を発する。その後、1989年3月に埋立面積を240haとした東部海浜地区開発計画が作成されたが、泡瀬復興期成会⁸（1989年10月、1990年2月）や泡瀬ビジュアル会⁹（1990年3月）などといった地元住民から海岸線の砂浜とヨネを残すべきとの要請があった。それに対し、沖縄市は出島方式の採用など地元泡瀬住民の要望をほぼ全面的に受け入れ、地元住民の合意取り付けに成功（1991年5月）した。その後、沖縄県地方港湾審議会（1994年12月）、中央港湾審議会（1995年11月）での審議を経て、最終的には沖縄県が中城湾港港湾計画の一部変更を行い、泡瀬地区の185haを港湾計画に位置付けた。

本事業の規模は約187haで、そのうち、約178haは国（沖縄開発庁沖縄総合事務局）が、約9haは沖縄県が、それぞれ分担して開発することになっている。

以上で述べてきた事業の経緯をまとめ、以下の図 4-2 に示す。

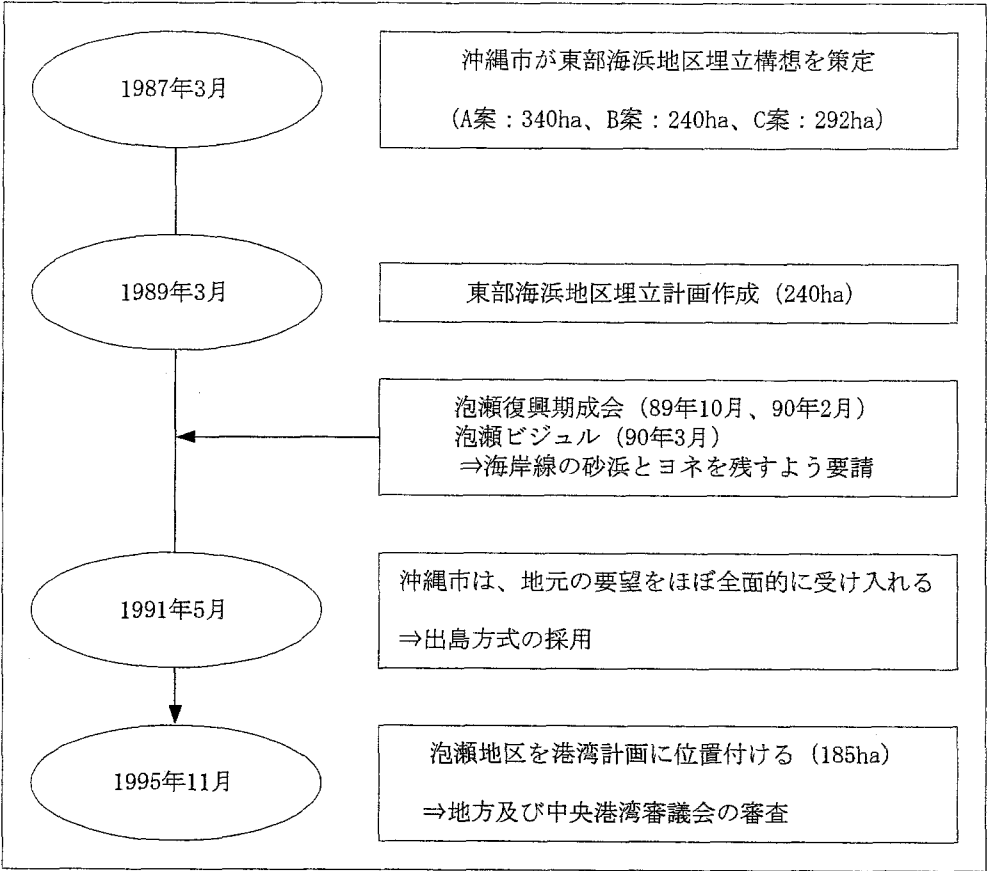


図 4-2 事業の経緯

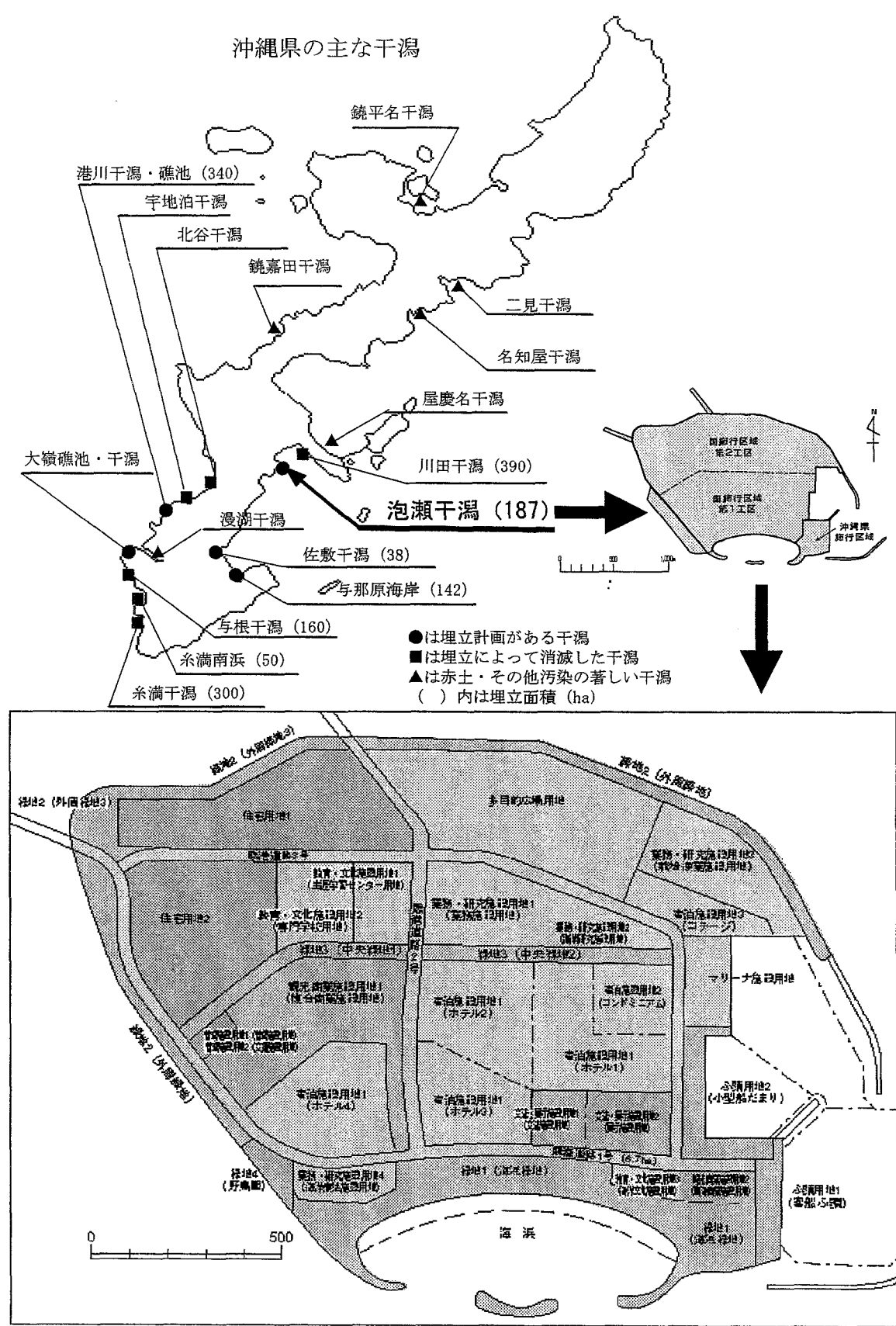
4-2-1-4. 事業計画地の位置

事業計画地である泡瀬干潟は、沖縄県の東海岸にある中城湾内に位置しており、図 4-3 に示すとおりである。なお、図 4-3 には、沖縄県の主な干潟の現状、そして本事業の土地利用計画図も合わせて示す。

本事業が計画されている沖縄県沖縄市について簡単に敷衍する。

沖縄県は東京から南西に約 1,560km、台湾（台北）から約 630km、香港から約 1,440km、マニラから約 1,480km の距離にあり、日本本土と東南アジアとのほぼ中間に位置する。

沖縄市は沖縄本島中部の中心都市であり、県都那覇市から約 22km、概ね 1 時間圏内にある。広域行政では中部広域圏に属し、東は具志川市、西は北谷町、嘉手納町、読谷村、南は北中城村、北は石川市、恩納村に接している。



第4章 環境NGOの活動から見る役割と課題

4-2-2. アセス手続の概要

本事例のアセスは、当初、国の環境影響評価実施要領（通称「閣議アセス」）に基づき実施されていた。だが、アセス法が全面施行（1999年6月12日）されてからは、同法の手続に乗り換えて行われた。本事例におけるアセス手続の概略は、以下のとおりである。

事業者は、環境影響の調査・予測等を1993年から1998年まで行い、それを環境影響準備書として1999年3月にまとめ、公告・縦覧や住民説明会を開催した。住民説明会¹⁰は、1999年4月24日と28日の2日間に渡って行われた。沖縄環境政策課によれば、参加人数は24日に住民約30人、事業者側約30人が参加しており、28日には住民約50人、事業者側約30人が参加していたそうである。さらに住民側からの主な質問としては、ゴミ処理に関する懸念や交通安全対策は大丈夫なのか、上下水道の整備などに関するものであり、環境保護団体等（環境NGO）の参加は殆どなく¹¹、過激な発言もなかったとする。その後、住民意見や県知事意見、港湾管理者の長の意見を踏まえた準備書の修正、そして最終的に環境影響評価書の公告・縦覧（2000年3月）によりアセス手続は終了した。

しかし、本事業は公有水面埋立事業であるため公有水面埋立法に基づく所要の手続が行われ、事業者が埋立承認（免許）を取得したのは2000年12月19日のことである。

本事業におけるアセス等のプロセスは、図4-4のとおりである。

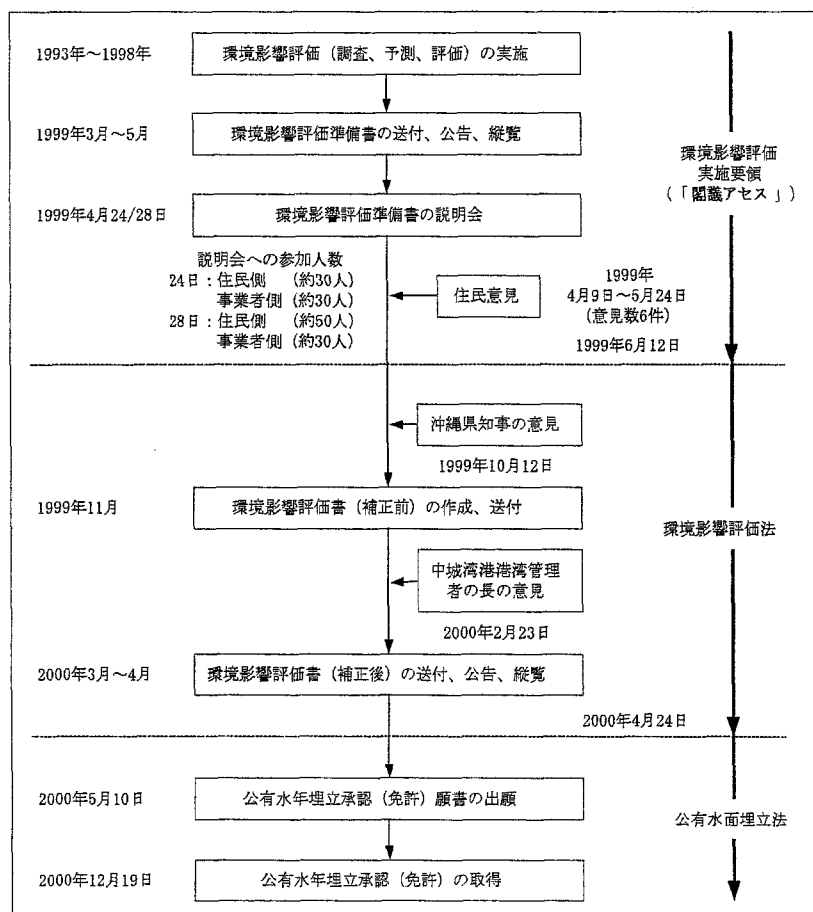


図4-4 泡瀬アセス等のフロー

ここで、アセスの準備書に対し関係地域の住民から出された意見を整理しておく。

関係地域（沖縄市）住民等からの意見書の数、6通（沖縄市：2通、他の地域（沖縄県内）：4通）であり、意見の総数は、13件（沖縄市：9件、他の地域：4件）であった。

住民意見の概要は、以下のとおりである¹²。

1. 基本的にこの事業については賛成である。早急に着工し埋立を完成してほしい。中城湾港（新港地区）の埋立は、ほぼ終わっているが環境について大きな問題が生じているとは思えない。泡瀬地区も同様に問題が生じることはないかと推察されるが若干の意見提言を行う。（沖縄市）¹³
 - 1-1. 水路の海水の循環が潮の干満によって行われることは確かであるが、干満は水位の上がり下がりだけで流す力はなく、色々なものが堆積することになるのでは、と懸念される。そこで、人工的に水流を起こすことは考えられないか。（沖縄市）
 - 1-2. 泡瀬には魚垣があり、終戦直後昭和20年ごろまで使用されていたようである。埋立により消滅することになるので記録として残してほしい。（沖縄市）
 - 1-3. 搬入車両による騒音・振動・大気への影響について、格段の配慮を行ない、地域住民からの苦情が内容にしていきたい。
 - 1-4. 資材搬入のための仮説道路が建設されることになるが、海（特に将来の水路になる部分）への悪影響が内容にしてほしい。
 - 1-5. 陸地側の海岸線の保全と泡瀬通信隊の海没地の復元は、民心安定のための必須条件である（沖縄市）
- 2-1. 中城湾内外に棲息していたトカゲハゼは、新港地区での第1次埋め立て、第2次埋立により全滅してしまった。現在埋立をしようとしている泡瀬地区地先海岸は、第1次埋立、第2次埋立、沖縄海邦国体等による土地造成による土砂の流出があり、生息環境が破壊され何万匹と棲息していたトカゲハゼが激減し、わずか9匹が確認されているのみである。トカゲハゼを全滅に追い込むような埋立はすべきでない。（沖縄市）
- 2-2. 沖縄市漁協の共同漁業権第9号内の90%の海藻草類は、今回の泡瀬地区に集中している。この場所は、養殖モズク、天然モズク、多くの魚類の産卵場所であり、稚魚の繁殖の場所である。埋立により、多くの漁民の生活の場を永久に失ってはならない。（沖縄市）
- 2-3. 沖縄本島東海岸は波浪が荒い。ホテル等の誘致、人工ビーチ等を作る計画のようですが、人工ビーチでの海水浴には適していないと思う。復帰後沖縄本島西海岸にはビーチを伴ったホテルが林立しているが、東海岸にはたったの2軒、それもビーチを伴わないホテルである。（沖縄市）
- 2-4. 環境破壊に繋がる埋立は中止すべき。（沖縄市）
3. 藻場環境の創出とあるが、まず実証試験をお願いしたい。（那覇市）
4. 北中城の漁業者は現在、ヒトエグサの養殖事業を行っているが、今後の埋立事業で潮流が変わって養殖事業が出来なくなるのではないかと。汚濁の影響があるのではないかと。（佐敷町）

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

5. 埋立工事海域近くに中城湾沿岸漁協（8組合）所有の第12号共同漁業権及び佐敷中城漁協組合の所有する共同漁業権（第10号）の漁場がある。工事に際しては、当該漁場に悪影響を与えることは明白であり、容認することは出来ない。対策について十分に説明を求める。（知念村）
6. 当地のような自然の豊かな水域を埋立てることは、ここに生息する生き物に多大な影響を与えらると思われる。沖縄市の唯一残った市民の憩いの海をそのまま残してほしい。（具志川市）

4-3. 環境 NGO の活動及び環境 NGO 間のネットワークの実態把握

4-3-1. 環境 NGO の活動把握

ここでは、環境 NGO の活動把握及び環境 NGO 間の協力関係（内容）を明らかにするため前述した調査1と調査2をもとに、本事業の計画構想段階である1987年から環境監視・検討委員会が開催された2001年7月31日までの間で行われた環境 NGO の活動を把握し、時系列的に整理した。

環境 NGO の活動を整理するにあたっては、アセス手続の実施を中心として「アセス開始前」、「アセス手続中」、「公有水面埋立て申請段階：（以下：申請段階）」、「公有水面埋立免許承認後：（以下：承認後段階）」にわけて整理した。つまり、計画構想の発表（1987年）からアセスの実施前（1999年3月）までは（「アセス開始前」）に分類しており、アセス手続の実施（1999年3月）からアセス手続の終了（2000年4月）までは、（「アセス手続中」）に、アセス終了後から公有水面埋立て免許の取得まで（2000年12月19日）までは（「申請段階」）、そして公有水面埋立免許承認後（2000年12月19日以降）は「承認後段階」に分けた。

また、環境 NGO の活動を把握するにあたっては、本事例と一番深い関わりを持ち、積極的に関与してきた「琉球湿地研究グループ」や「泡瀬干潟で遊ぶ会」の活動を中心としており、なお、これらの地域環境団体の連合体である「泡瀬干潟を守る連絡会（以下：連絡会）」が結成（2001年1月31日）されてからは、連絡会の活動を中心として各環境 NGO の活動を把握した。

本事例と関連して環境 NGO が行った全体の活動は、図4-5～図4-20に示すとおりであるが、環境 NGO の活動内容を整理する際には、環境 NGO の活動だけではなく事業者の事業に関する発表、アセスに関する事項などにも重点をおきながら整理した。

以下では、環境 NGO の行った全体活動を時系列的に整理し、図4-5～図4-20に示す。

第4章 環境NGOの活動から見る役割と課題

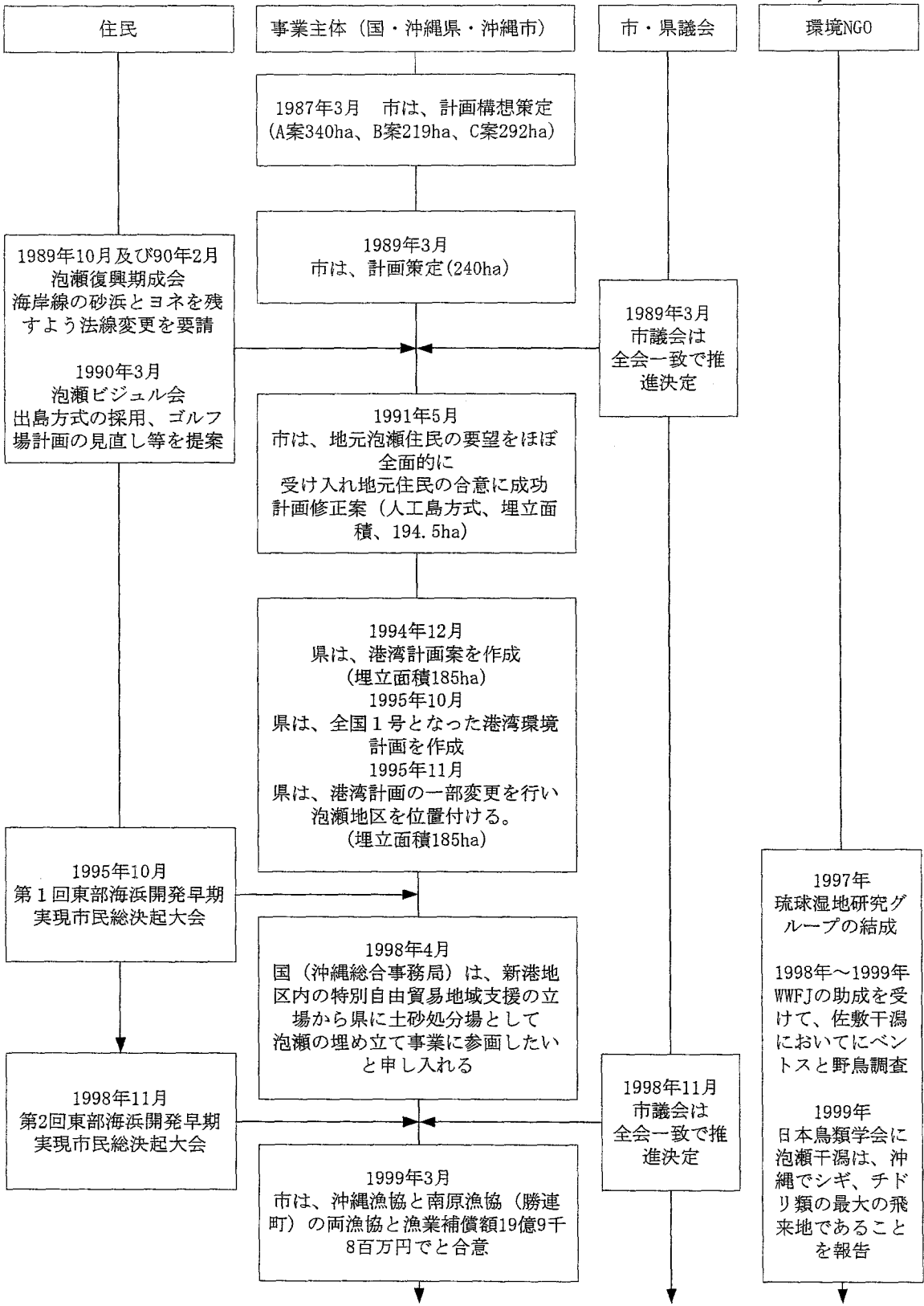


図4-5 環境NGOの活動整理 (アセス開始前)

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

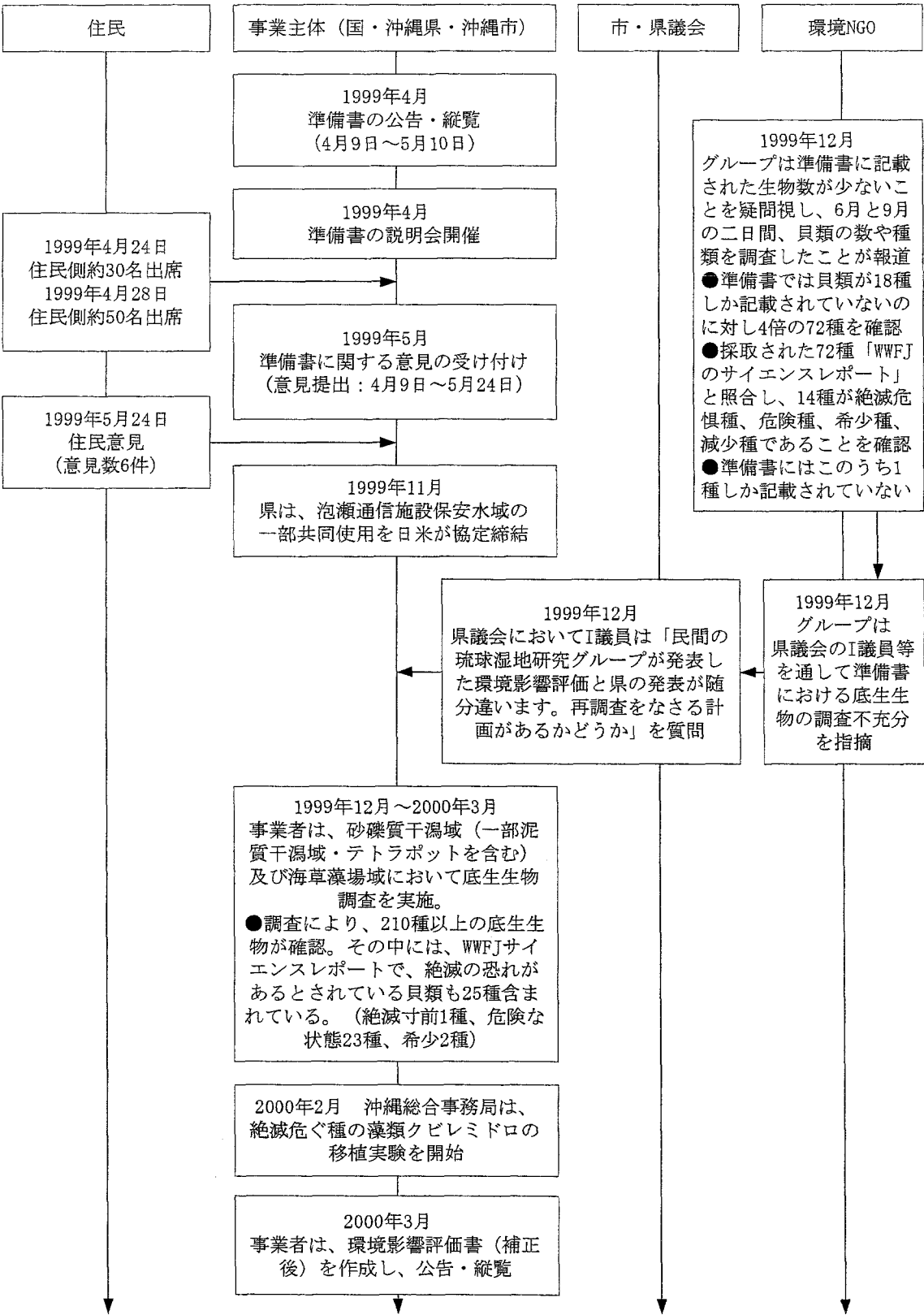


図 4-6 環境 NGO の活動整理 (アセス手続中)

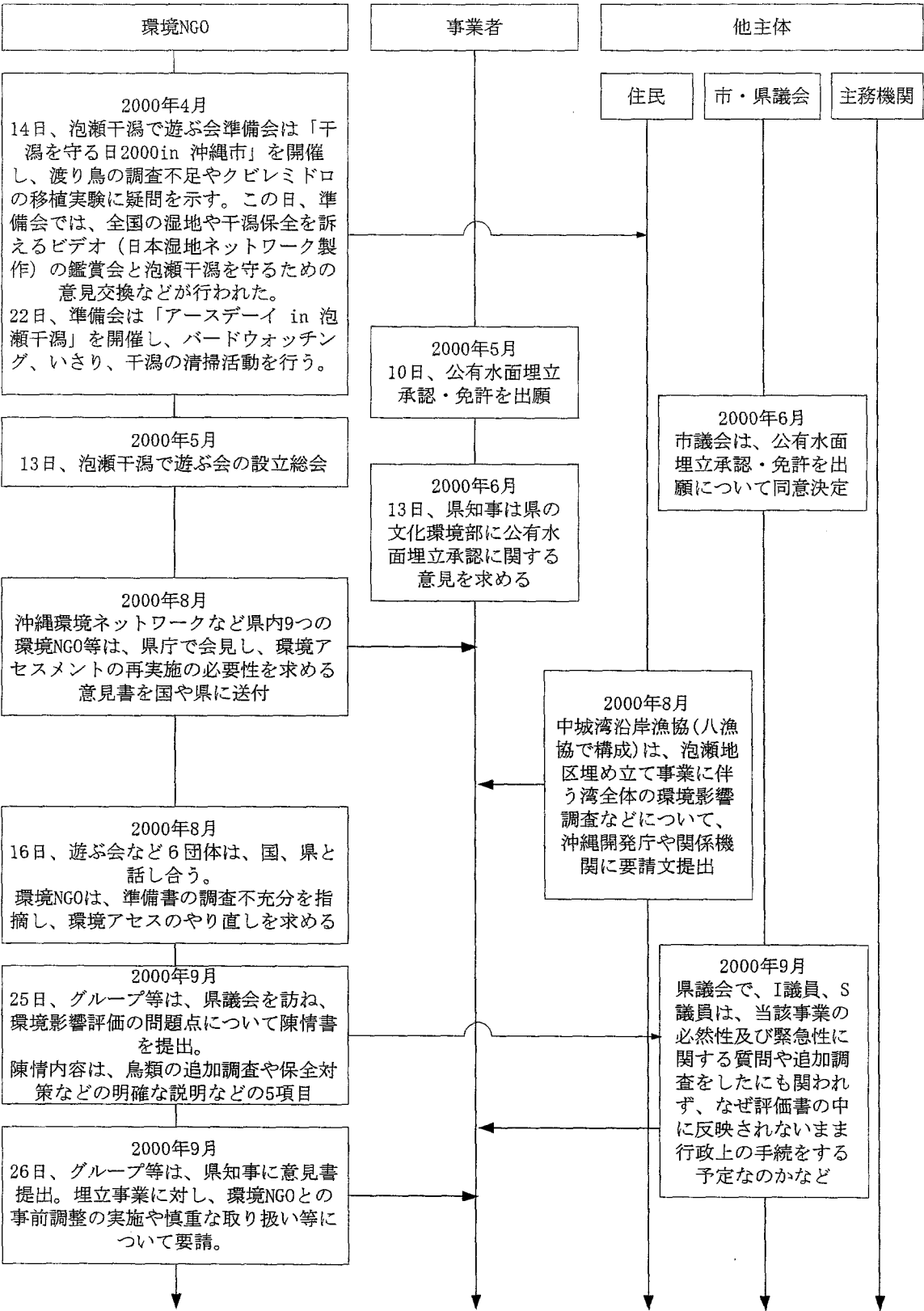


図 4-7 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立申請中：その1）

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

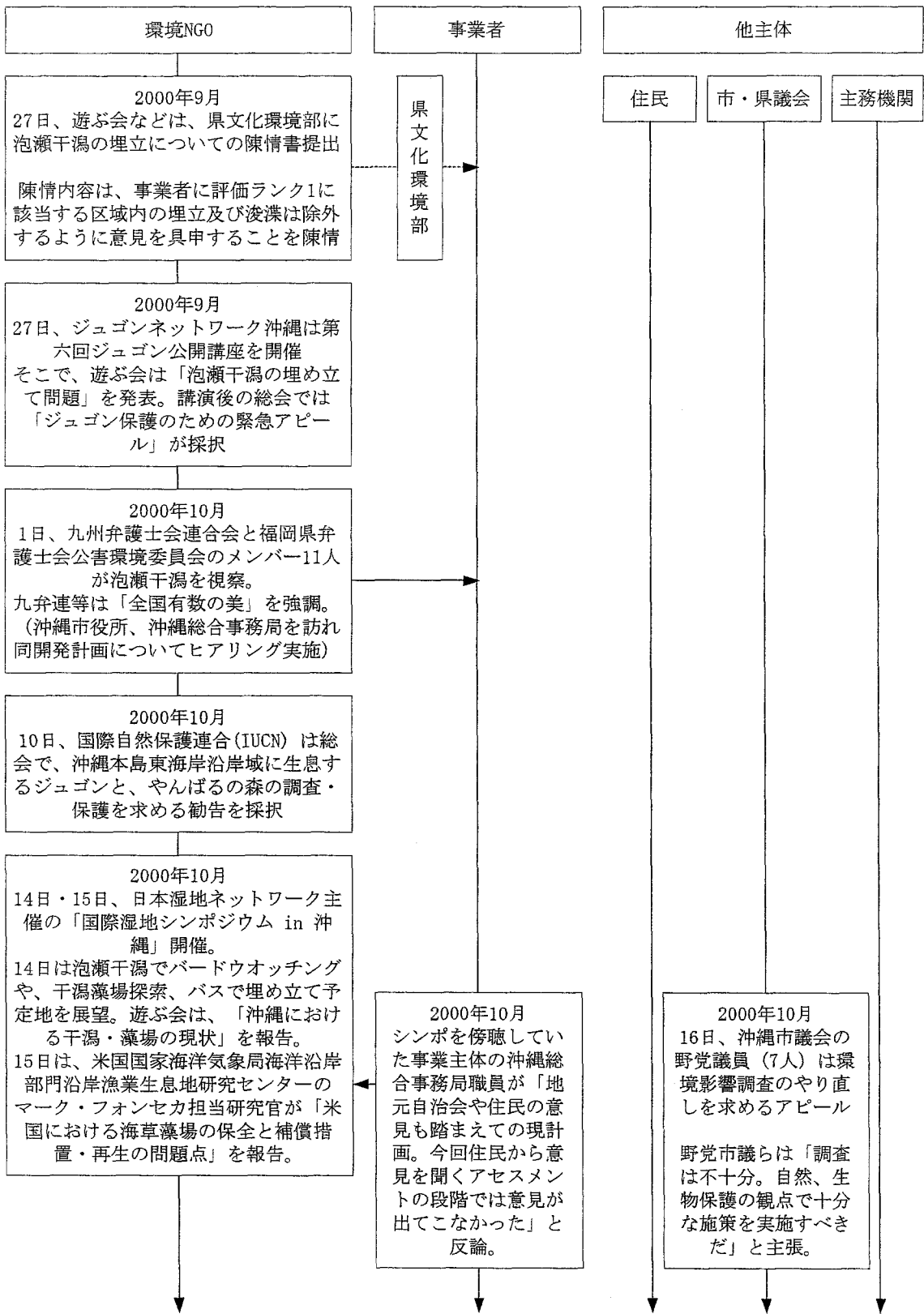


図 4-8 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立申請中：その 2)

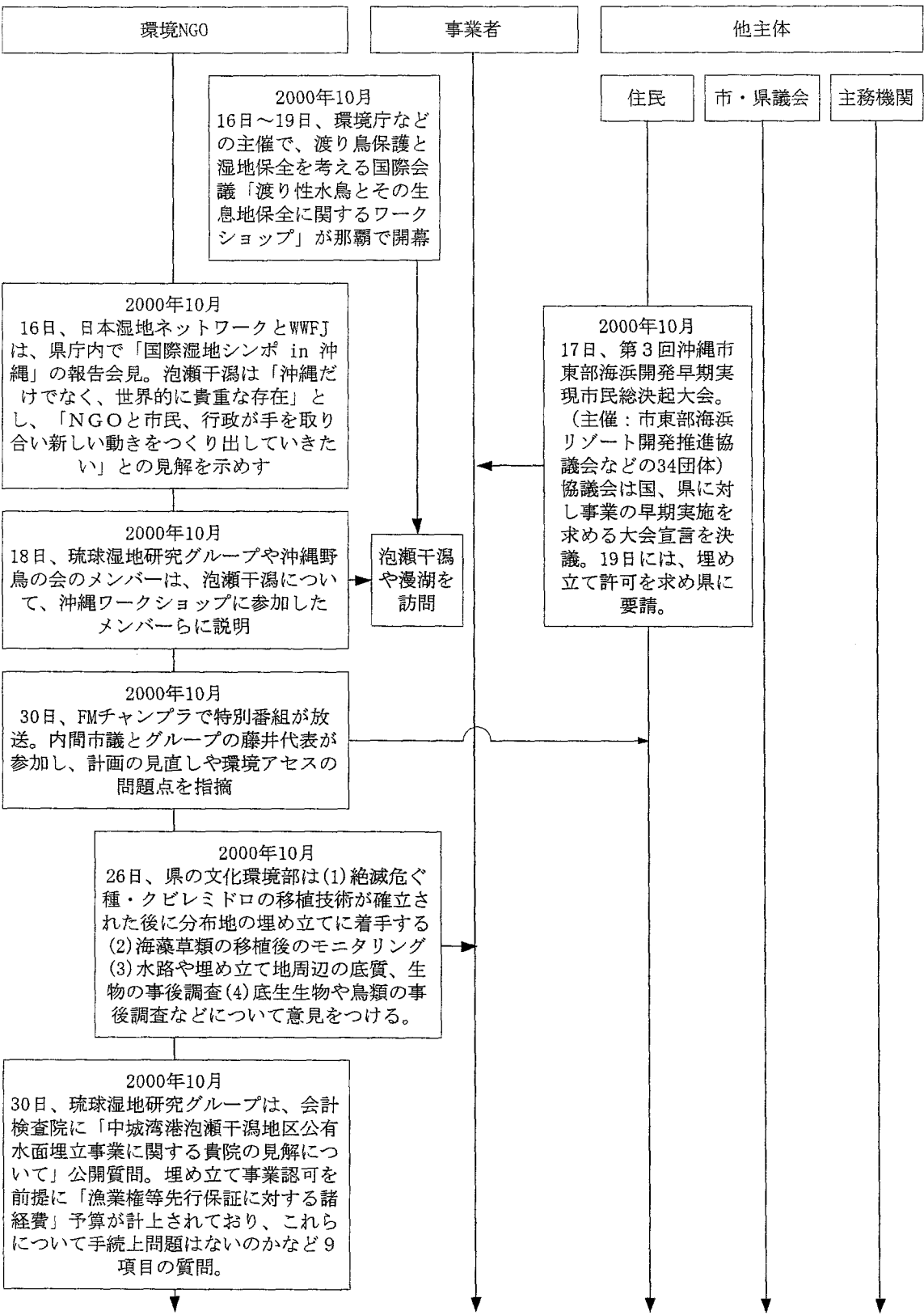


図 4-9 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立申請中：その3)

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

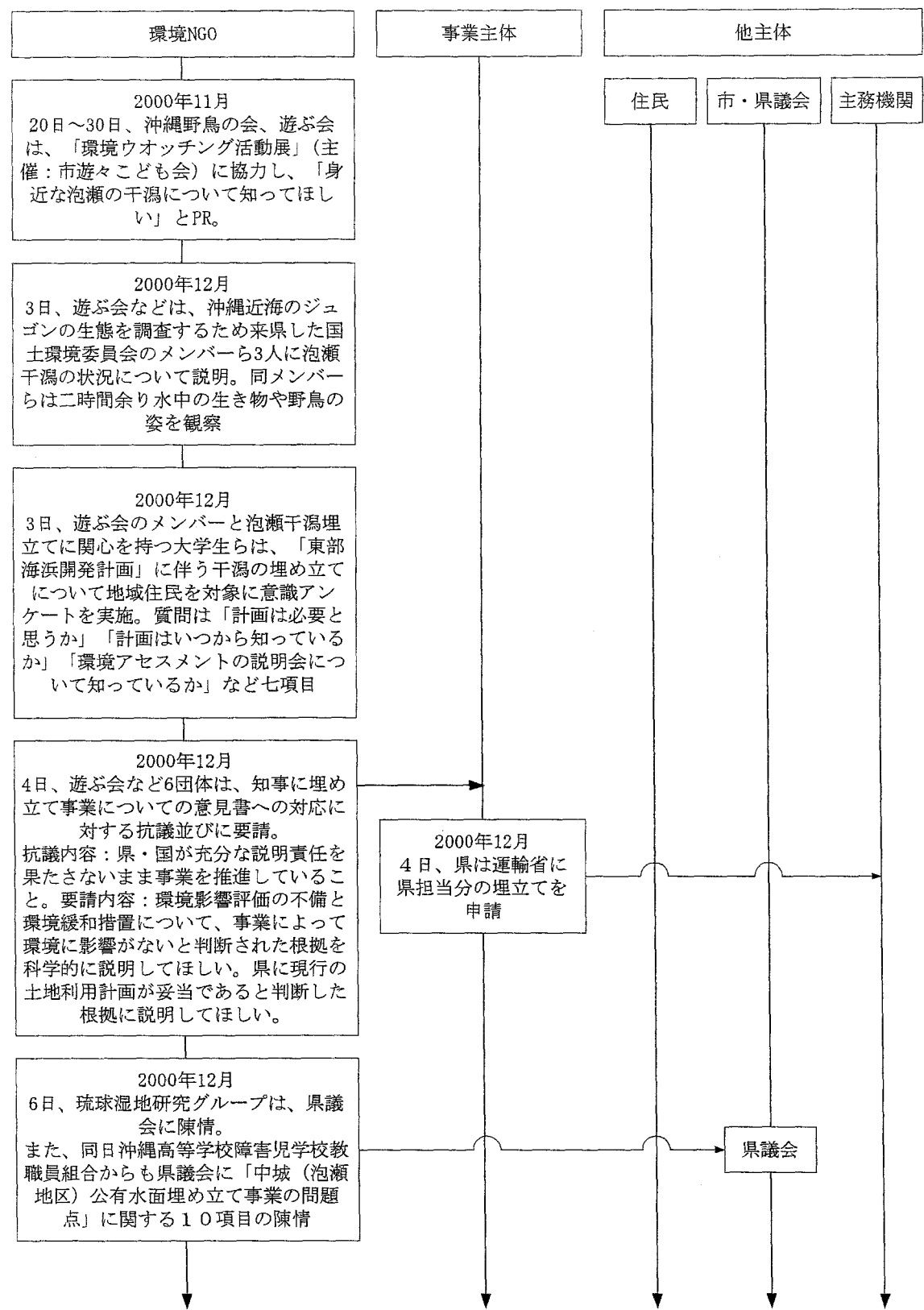


図 4-10 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立申請中：その 4）

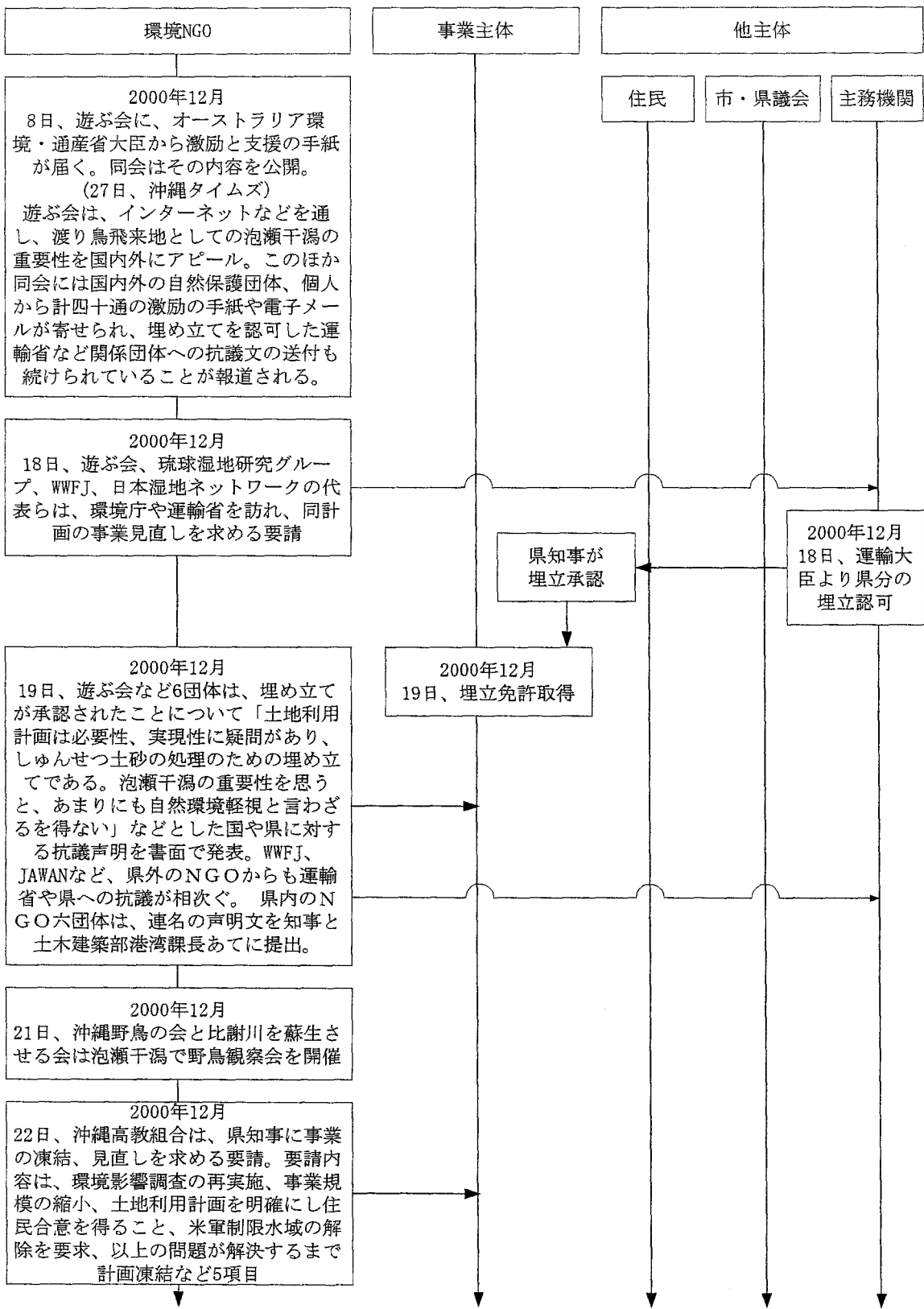


図 4-11 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立承認後：その 1)

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

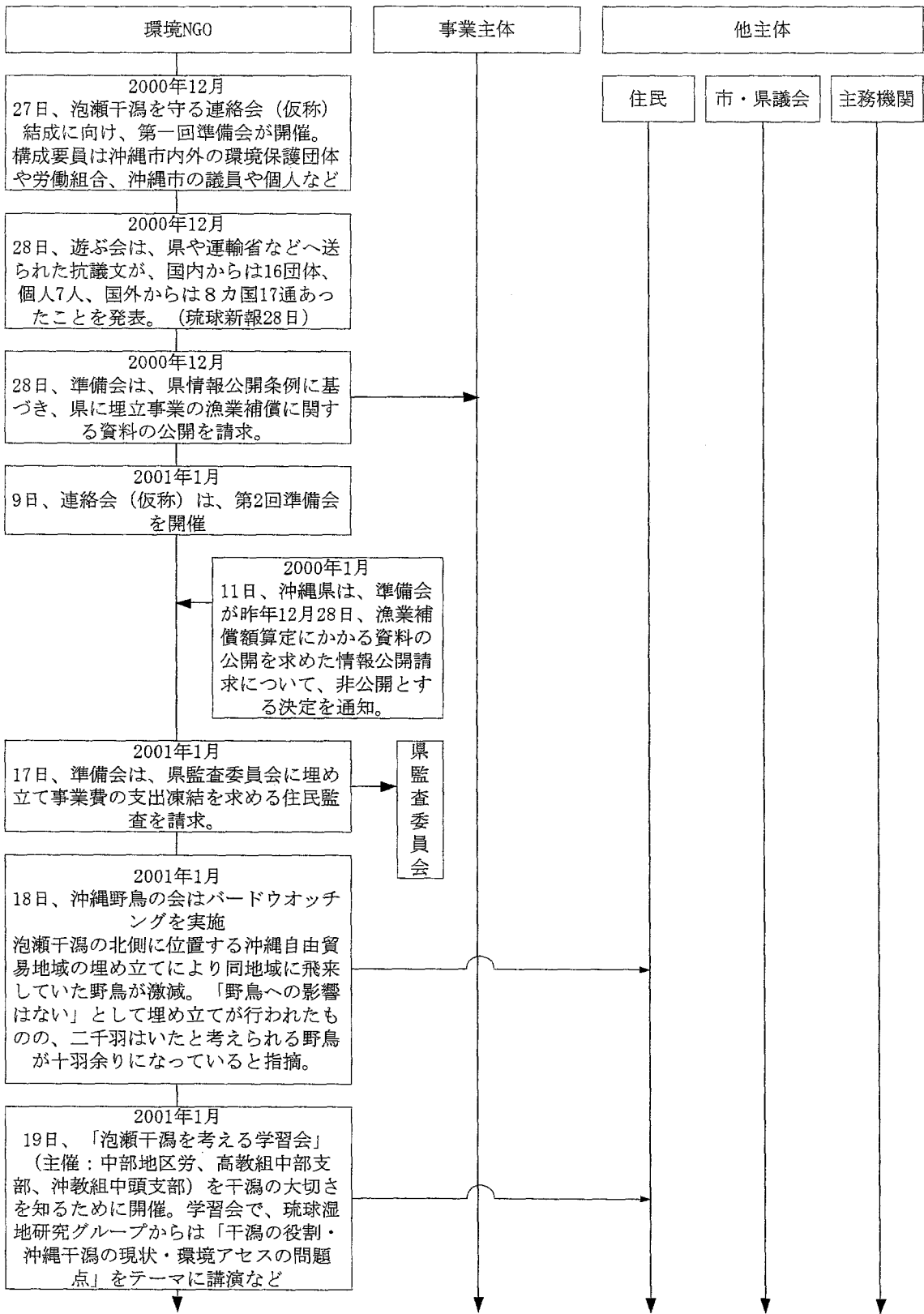


図 4-12 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その2）

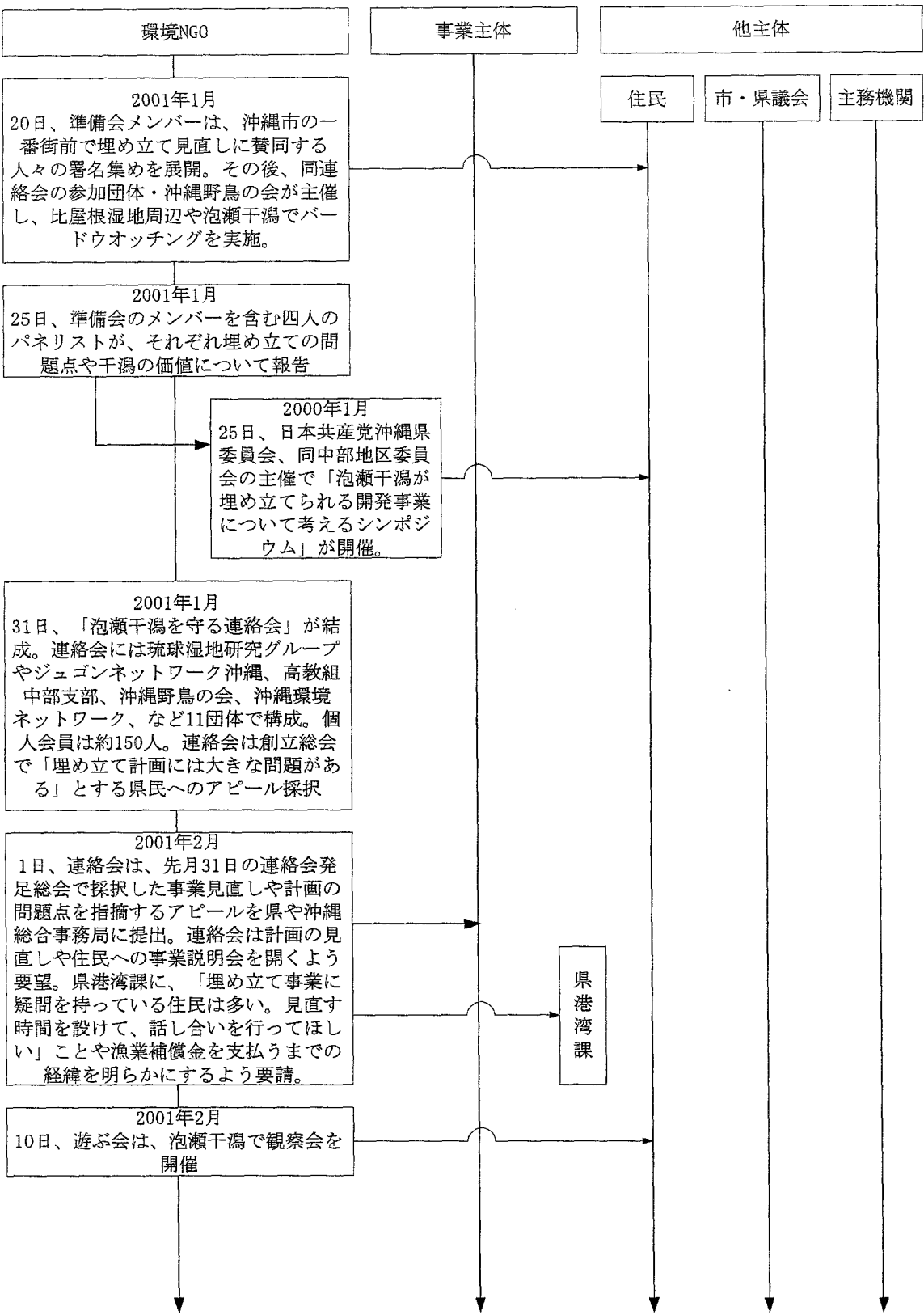


図4-13 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その3）

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

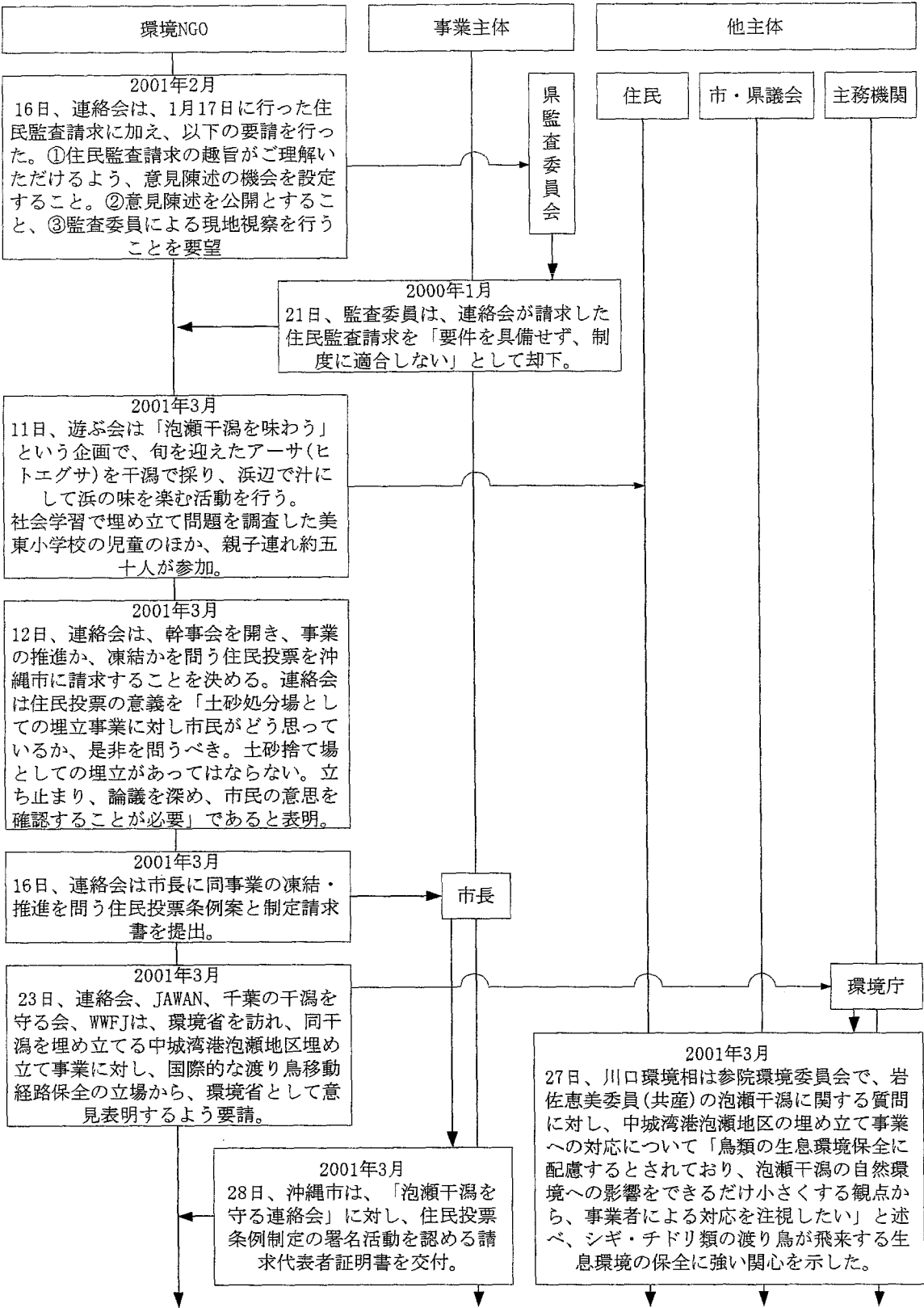


図 4-14 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立承認後：その 4)

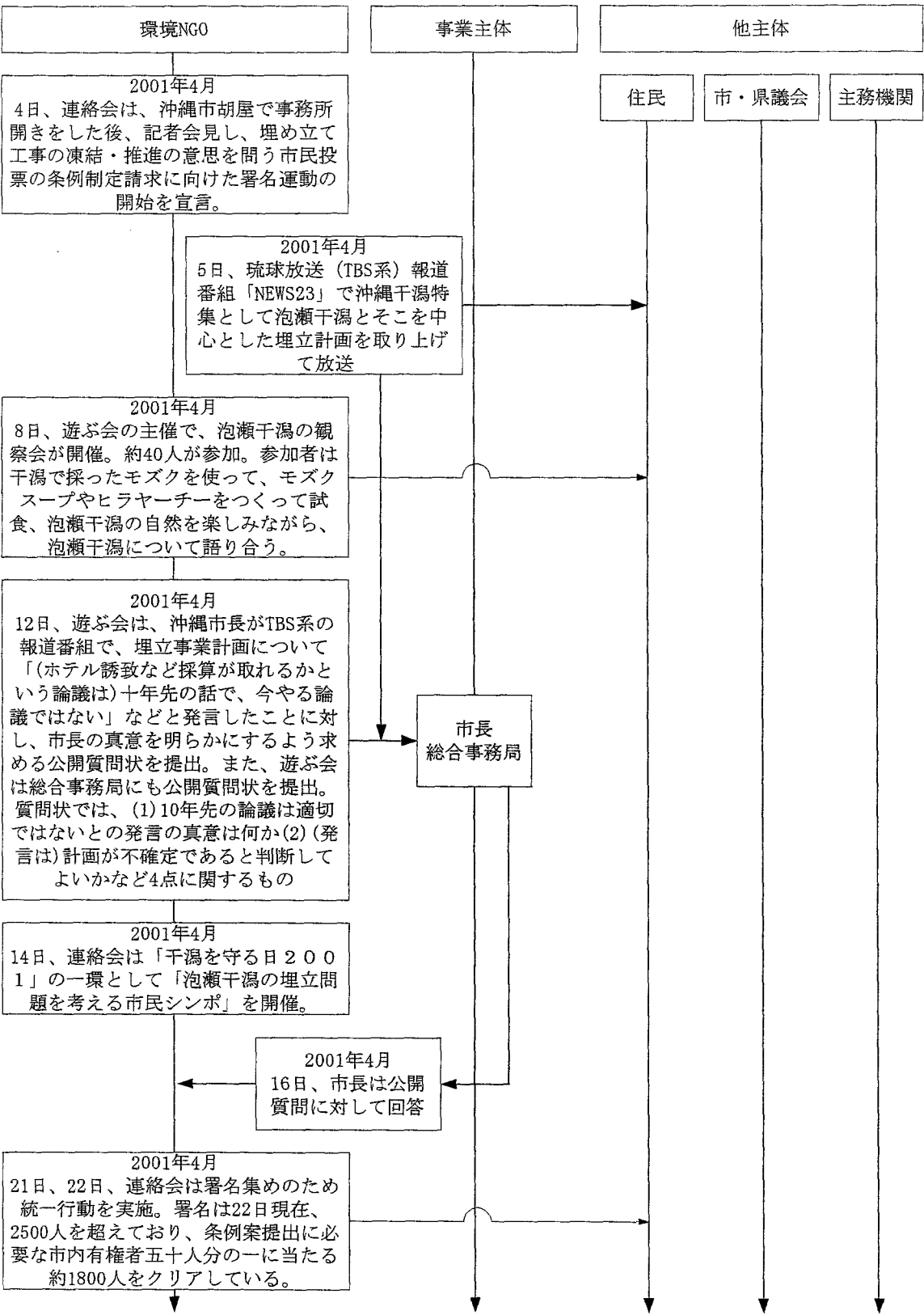


図 4-15 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その5）

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

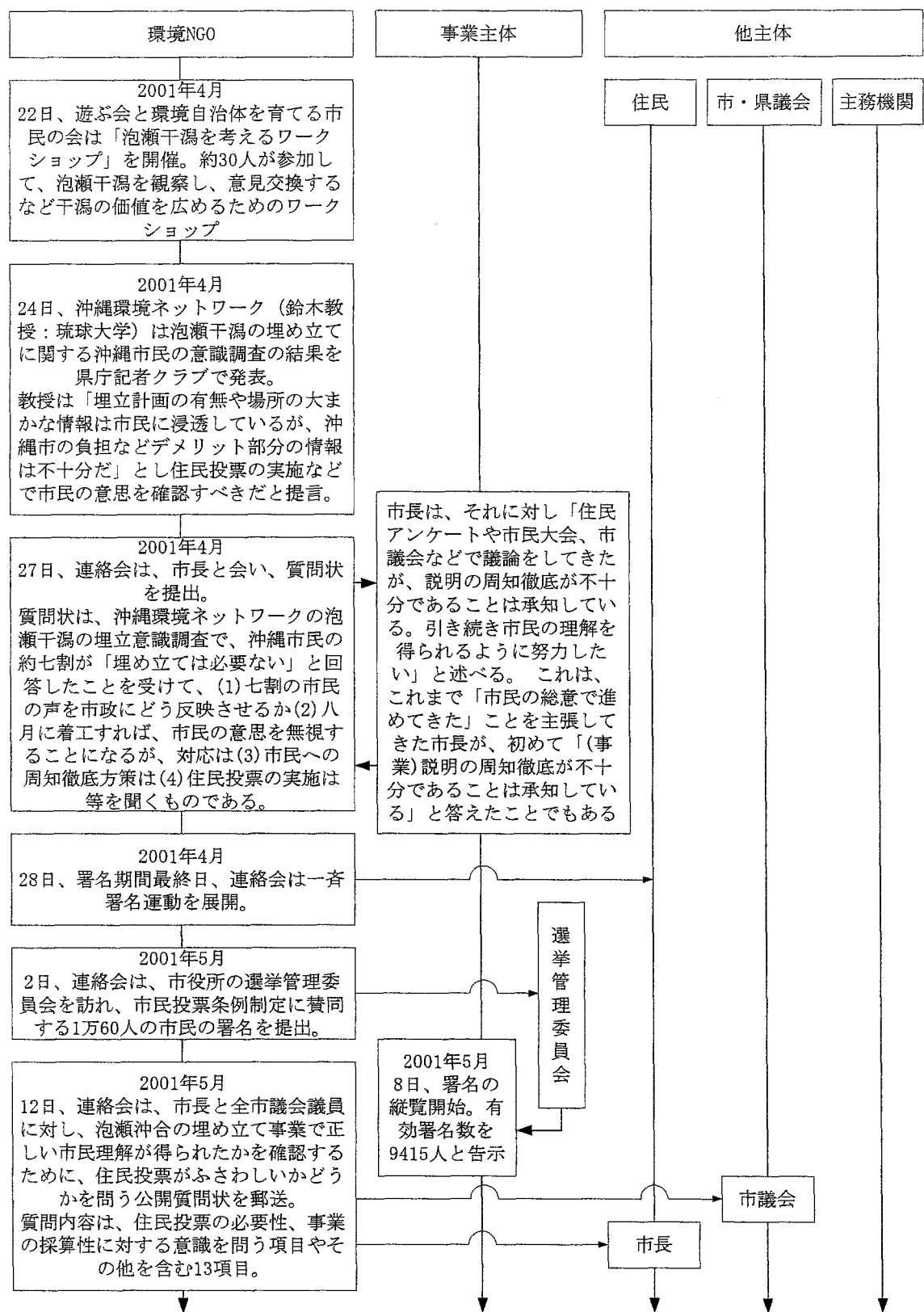


図 4-16 環境 NGO の活動整理（公有水面埋立承認後：その 6）

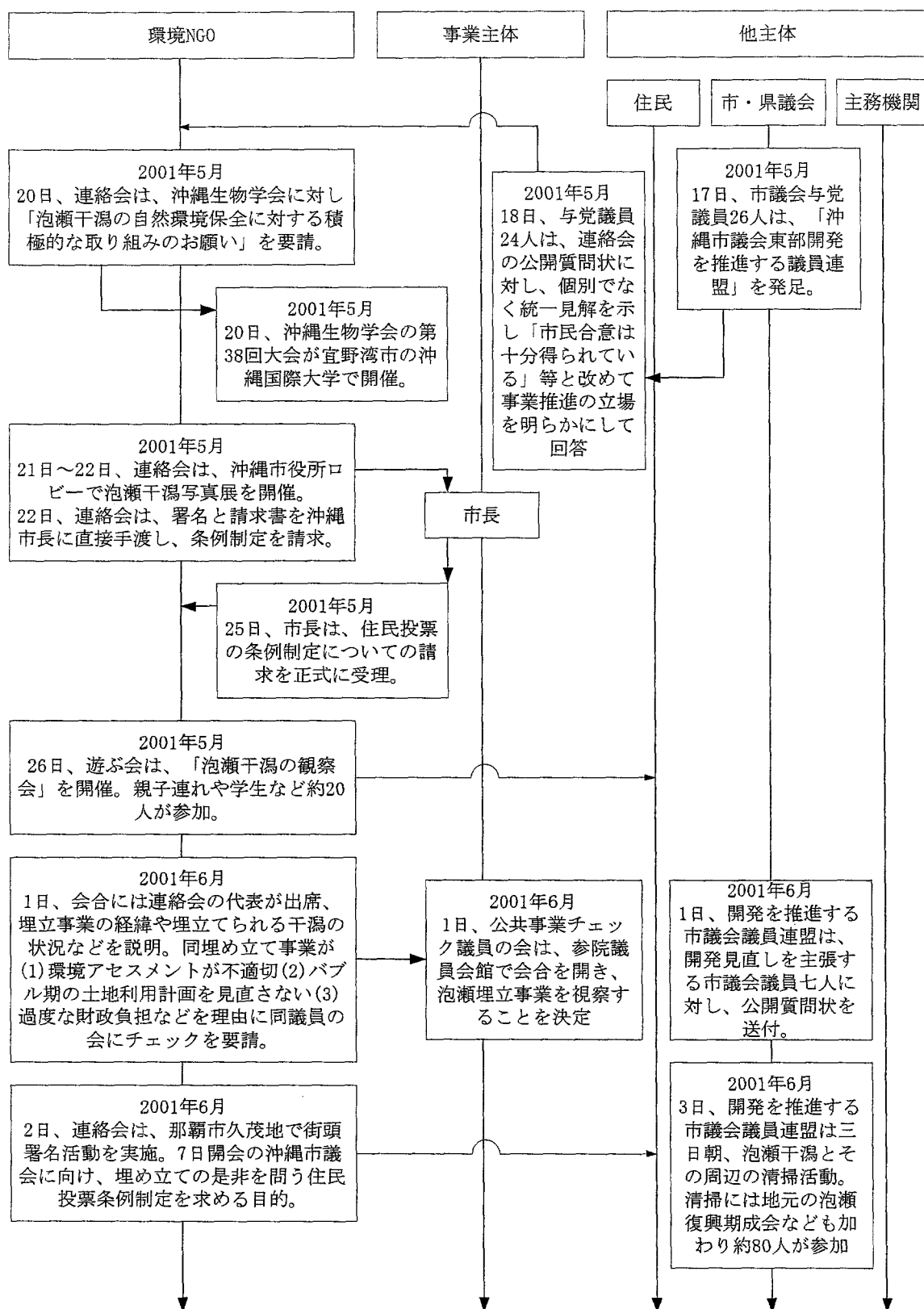


図 4-17 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立承認後：その7)

第 4 章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

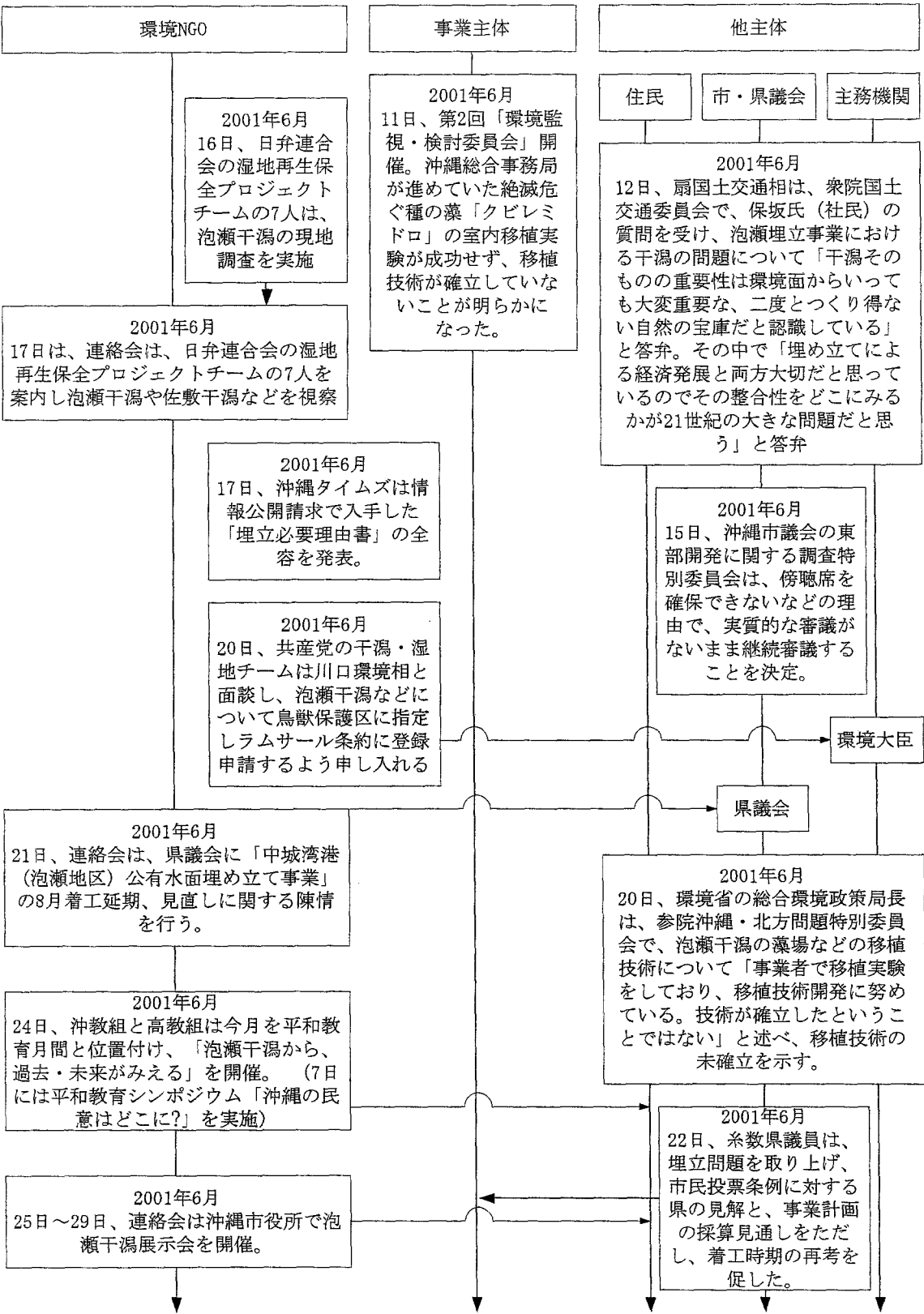


図 4-18 環境 NGO の活動整理（そ公有水面埋立承認後：その 8）

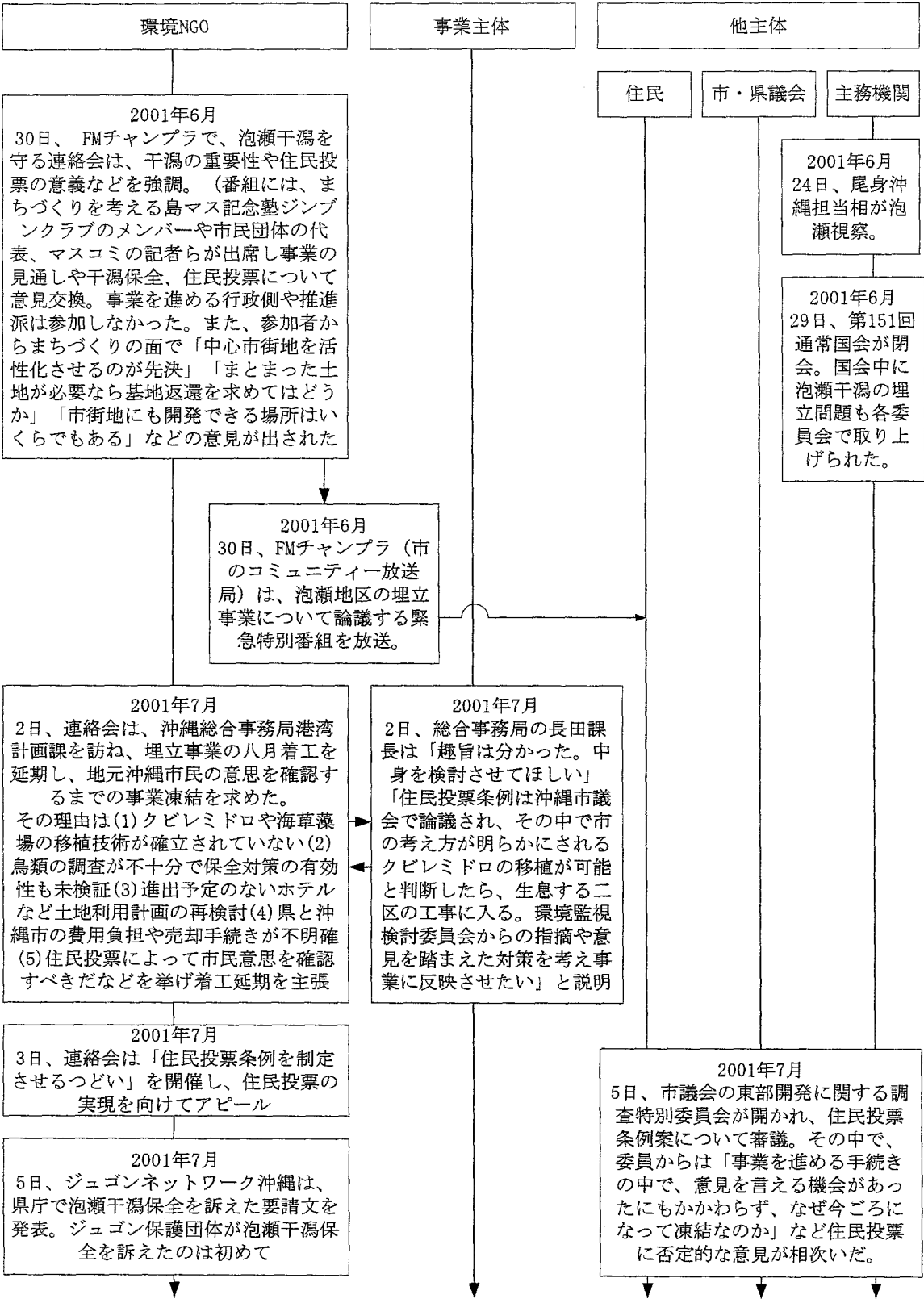


図 4-19 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立承認後：その 9)

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

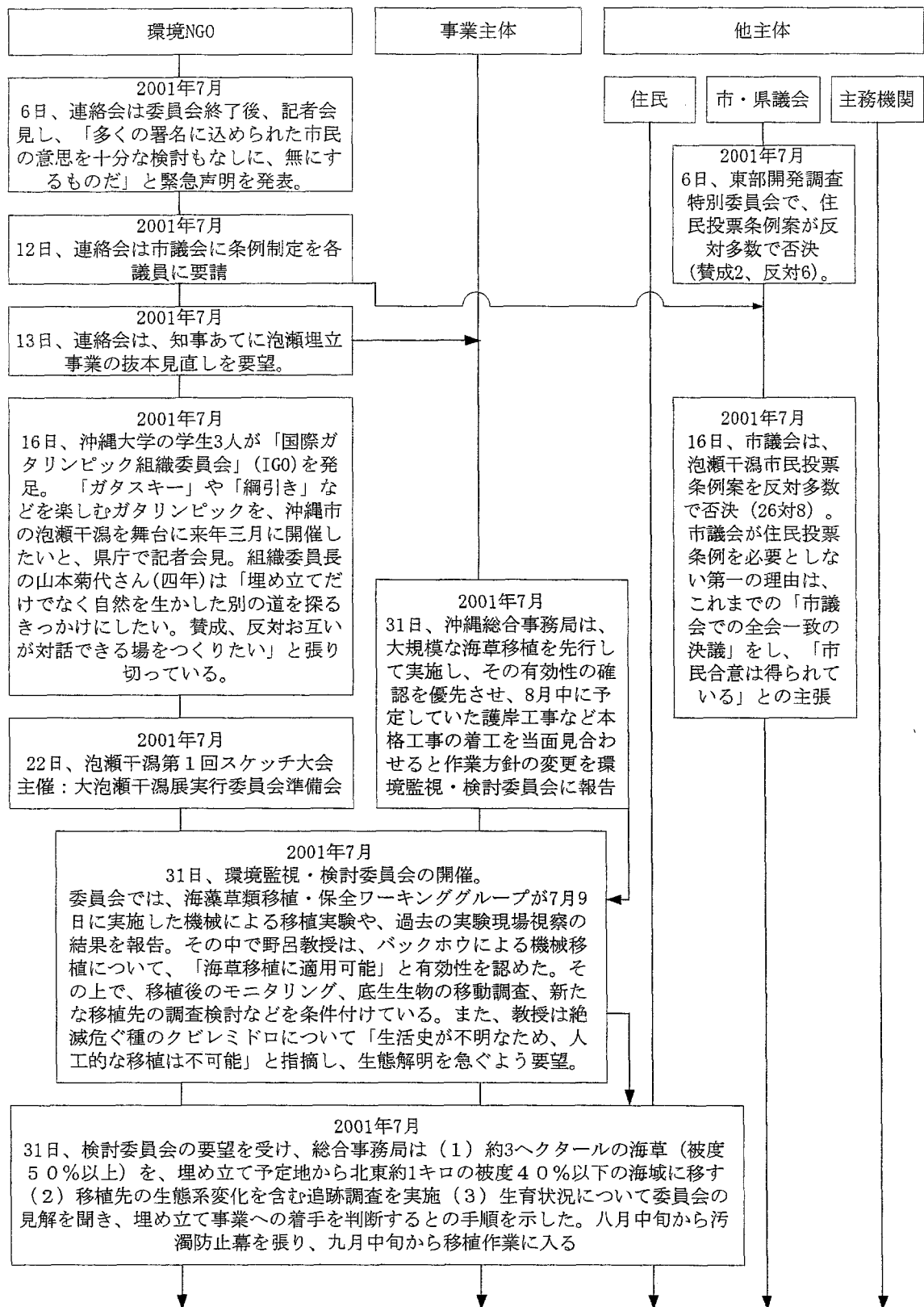


図 4-20 環境 NGO の活動整理 (公有水面埋立承認後：その10)

4-3-1-1. アセス開始前における環境 NGO の活動

アセス開始前の段階における環境 NGO の活動としては、沖縄野鳥の会と琉球湿地研究グループによる調査活動が行われていた。だが、泡瀬干潟を対象とした活動は沖縄野鳥の会によるものだけであり、琉球湿地研究グループは隣接する佐敷干潟を対象とし調査活動をしていたことがわかった。

沖縄野鳥の会は 1973 年 5 月に設立され、環境保全は主目的ではないが、活動の柱の一つとし、実践・普及啓発・調査研究等を行う団体である。その会員数は、スタッフ 5 人、個人会員 60 人であり、総収入と総支出は 35 万である¹⁴。同会では、シギ・チドリ類が多く国際的にも貴重な沖縄本島、宮古島、石垣島、与那国島などの湿地で個体数に関する調査を 27 調査地で行ない、それを日本鳥学会¹⁵で報告している。それによれば、宮古島と石垣島、与那国島では、1998 年の春と秋の渡り鳥が訪れる期間に海岸を中心に個体数調査を行っている。特に、沖縄本島では、1996 年 3 月から 1999 年 5 月までに、23 調査地を設定して渡り鳥の飛来する期間にカウントを行っており、シギ・チドリ類の個体数が多い漫湖や翁長干潟、泡瀬海岸などの湿地では毎月のように調査を行ってきた。その結果、沖縄本島では、最大数が 1000 羽を越す湿地はなくなっていることや、個体数が多かった湿地は泡瀬海岸であり、その最大数が 877 羽しかいなかったことなどを報告している。

一方、琉球湿地研究グループは、1997 年に九州で自然保護活動を行っている環境団体の交流を目的とする「海・山・川を守る九州住民運動交流合宿」が沖縄で開催される際に、その合宿の受け入れを準備したり、沖縄の湿地環境の現状を報告したメンバーを中心に結成された環境団体である。その後、同グループは、1998 年から 1999 年まで、WWF-J の助成を受けて泡瀬干潟の隣にある佐敷干潟においてベントスの調査や野鳥調査、観察会などを主な活動として行ってきた。しかし、泡瀬干潟を対象にした活動は、ほとんど出来なかった。その原因をヒアリングの際に入手した同グループの資料から見てみると、次のように記されている。「1998 年は沖縄島最大数の渡り鳥飛来地であり、沖縄最大規模の海藻藻場でありながらも、反対運動もなく埋立てが計画進行している泡瀬干潟において予備的な底生生物の調査を行った。しかし、実際には佐敷干潟の生物調査だけでも手一杯で、様々な期待に答えらる状態ではない。今後期待に対してどのような活動を展開するのか、そのためにどのような体制を作っていくか、しっかりと考えるべき段階にきている」としている。

4-3-1-2. アセス手続中における環境 NGO の活動

アセス手続中における環境 NGO の活動としては、沖縄野鳥の会による意見書の提出や、琉球湿地研究グループが準備書に記載された生物数が少ないことを疑問視し底生生物の調査を行ったことが挙げられる。

沖縄野鳥の会は、4-2-2 の住民意見の概要で述べた「中城湾内外に棲息していたトカゲハゼは、新港地区での第 1 次埋立、第 2 次埋立により全滅してしまった。現在、埋立をし

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

ようとしている泡瀬地区地先海岸は、第1次埋立、第2次埋立、沖縄海邦国体等による土地造成による土砂の流出があり、生息環境が破壊され何万匹と棲息していたトカゲハゼが激減し、わずか9匹が確認されているのみである。トカゲハゼを全滅に追い込むような埋立はすべきでない」という意見書を出している。

一方、琉球湿地研究グループは、準備書に記載された生物数が少ないことを疑問視して底生生物の調査を1999年6月と同年9月の2日間に行った。だが、アセス手続にのっとり、意見書の提出が可能な時期を逃がしてしまった。そこで、調査結果を県議会議員に提供し、県知事にその真義を問いわせる活動を行っており、また、地域新聞を通して市民への情報提供も行った¹⁶。

4-3-1-3. 申請段階における環境 NGO の活動

公有水面埋立の申請段階における環境 NGO の活動としては、「泡瀬干潟で遊ぶ会」による探鳥会や泡瀬干潟を考えるシンポジウムの開催、そして琉球湿地研究グループなど県内の9団体¹⁷による県議・県知事へアセスのやり直しを求める要望・陳情活動などが挙げられる。

泡瀬干潟で遊ぶ会は、2000年4月14日に「干潟を守る日2000 in 沖縄市」を開催し、その日をスタートに準備会を結成した。「干潟を守る日2000 in 沖縄市」では、渡り鳥の調査不足やクビレミドロの移植実験に疑問を投げかけるなど、全国の湿地や干潟保全を訴えるビデオ（日本湿地ネットワーク製作）の鑑賞会と泡瀬干潟を守るための意見交換などを行っている。その後、準備会は「アースデー in 泡瀬干潟」（4月22日）を開催し、バードウォッチング、いさり、干潟の清掃活動を行い、2000年5月13日に正式に会として発足された。その後の主な活動としては、県文化環境部に泡瀬干潟の埋立についての陳情書提出¹⁸、「国際湿地シンポジウム in 沖縄」（日本湿地ネットワーク主催：2000年10月14日～15日）で「沖縄における干潟・藻場の現状」の報告、「東部海浜開発計画」に伴う干潟の埋め立てについて地域住民を対象に意識アンケート¹⁹の実施（2000年12月3日）などが挙げられる。

一方、埋立申請段階からは、アセス開始前の段階から泡瀬干潟の周辺で活動していた琉球湿地研究グループや沖縄野鳥の会と、それ以外の団体との連携が見られており、それらの団体は、主に県議・知事へのアセスのやり直しを求める要望・陳情活動を行っている。その主な活動を見てみると、準備書の調査不十分を指摘しアセスのやり直しを求めて、国、県（事業者）と話し合ったり（2000年8月16日）、県議会を訪ね環境影響評価の問題点として鳥類の追加調査や保全対策などの明確な説明などを求める5項目に関する陳情書の提出（2000年9月25日）、県知事に埋立事業に対し環境 NGO との事前調整の実施や慎重な取り扱い等を要請する意見書の提出（2000年9月26日）、埋立事業に対する意見書への知事の対応についての抗議並びに要請（2000年12月4日）等である。その他、琉球湿地研究グループからは、会計検査院に「中城湾港泡瀬干潟地区公有水面埋立事業に関する貴院

の見解について」公開質問を行ない、埋立事業の認可を前提に「漁業権等先行保証に対する諸経費」予算が計上されており、これらについて手続上問題はないのかなど、9項目の質問（2000年10月30日）が行われている。

4-3-1-4. 承認後段階における環境NGOの活動

公有水面埋立の承認後段階における環境NGOの活動は、「泡瀬干潟を守る連絡会（以下：連絡会）」が中心となって行っている。連絡会は、沖縄市内外の環境保護団体や労働組合（琉球湿地研究グループ、ジュゴンネットワーク沖縄、泡瀬の干潟で遊ぶ会、環境自治体を育てる市民の会、高教組中部支部、沖縄野鳥の会、沖縄環境ネットワーク、宜野湾の美ら海を考える会、ジュゴン保護基金、美砂の会、漫湖自然環境保全連絡協議会の11団体で構成）、沖縄市の議員や個人（約150人）などで結成されており、第1回準備会（2000年12月27日）、第2回準備会（2001年1月17日）を経て2001年1月31日から正式に発足した。

連絡会の活動としては、準備会の段階で、県情報公開条例に基づき、県に埋立事業の漁業補償に関する資料の公開を請求²⁰したり（2000年12月28日）、県監査委員会に埋め立て事業費の支出凍結を求める住民監査を請求（2001年1月17日）する活動を行った。なお、琉球湿地研究グループは、干潟の大切さを知るために開催された「泡瀬干潟を考える学習会」（主催：中部地区労、高教組中部支部、沖教組中頭支部）（2001年1月19日）で、「干潟の役割・沖縄干潟の現状・環境アセスの問題点」をテーマに講演を行っている。

その後、連絡会として正式にスタートしてからは、連絡会の発足総会で採択した事業見直しや、計画の問題点を指摘するアピールを県や沖縄総合事務局に提出したり、計画の見直しや住民への事業説明会を開くよう要望している。また、県港湾課に対しては、「埋め立て事業に疑問を持っている住民は多い。見直す時間を設けて、話し合いを行ってほしい」、漁業補償金を支払うまでの経緯を明らかにするよう要請している（2001年2月1日）。

さらに、連絡会は市長に同事業の凍結・推進を問う住民投票条例案と制定請求書を提出（2001年3月16日）し、2001年4月4日から署名運動²¹を開始している。その他、連絡会は、JAWAN、千葉の干潟を守る会、WWF-Jとともに、環境省を訪れ、泡瀬干潟を埋め立てる中城湾港泡瀬地区埋め立て事業に対し、国際的な渡り鳥移動経路保全の立場から、環境省として意見表明するよう要請（2001年3月23日）したり、「干潟を守る日2001」の一環として「泡瀬干潟の埋立問題を考える市民シンポジウム」を開催（2001年4月14日）している。また、連絡会は、沖縄総合事務局港湾計画課を訪ね、埋立事業の8月着工を延期し、地元沖縄市民の意思を確認するまでの事業凍結を求めており、その理由としては①クビレミドロや海草藻場の移植技術が確立されていない、②鳥類の調査が不十分で保全対策の有効性も未検証、③進出予定のないホテルなど土地利用計画の再検討、④沖縄県と沖縄市の費用負担や売却手続きが不明確、⑤住民投票によって市民意思を確認すべきなどを挙げ、着工延期を主張（2001年7月2日）を求める活動を行っている。

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

4-3-1-5. まとめ

以上で述べてきた、環境 NGO の全体活動をまとめると、以下のとおりである。

まず、アセス開始前では、沖縄野鳥の会と琉球湿地研究グループによる調査活動が行われていたが、泡瀬干潟を対象とした活動は沖縄野鳥の会によるものだけであり、琉球湿地研究グループは隣接する佐敷干潟を対象とし調査活動をしていたことがわかった。

次に、アセス手続中では、沖縄野鳥の会による意見書の提出や琉球湿地グループが準備書に記載された生物数が少ないことを疑問視し底生生物の調査を行ったこと、そして調査結果を県議会議員に提供し県知事にその真義を問いわせる活動や、地域新聞を通して市民への情報提供を行っていることがわかった。最後に、申請段階では探鳥会や泡瀬干潟を考えるシンポジウムの開催、県議・知事へのアセスのやり直しを求める要望・陳情活動などを行っており、承認後段階では埋立事業費の支出凍結を求める住民監査の請求や事業の凍結・推進を問う住民投票条例請求のための署名運動及び要望・陳情活動などを行っていることがわかった。

以下の図 4-21 には、環境 NGO の全体活動の整理から抽出できた主な活動内容を示す。環境 NGO の主な活動内容を整理するに当たっては、活動全体をアセス開始の前と後に分け、特にアセス開始後の段階についてはアセス手続中の段階、公有水面埋立免許申請段階（以下：申請段階）、公有水面埋立免許申請段階（以下：承認後段階）に、さらにブレイクダウンして整理した。

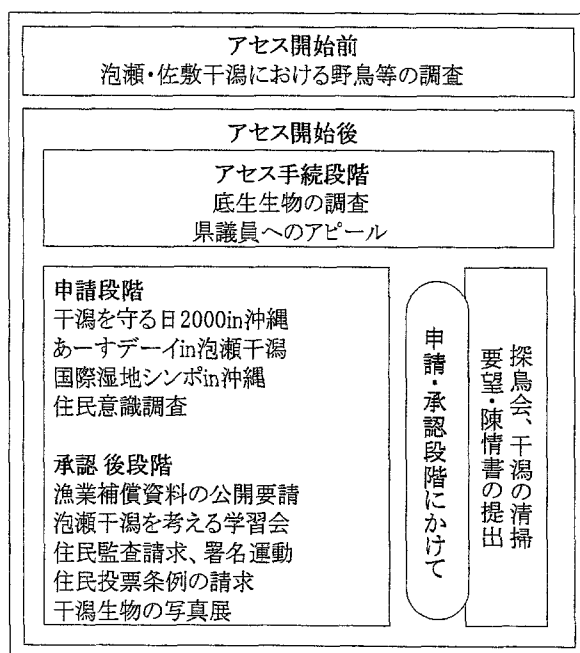


図 4-21 環境 NGO の主な活動内容

4-3-2. 環境 NGO 間のネットワークの実態

本事例と関連して活動を行った環境 NGO の活動全体を整理した結果、環境 NGO 間のネットワークは地域 NGO 相互間のネットワークと、地域 NGO と広域 NGO 間のネットワークという2つのパターンがあった。

4-3-2-1. 地域 NGO 間のネットワーク

地域 NGO 間でのネットワークは、琉球湿地研究グループや泡瀬の干潟で遊ぶ会が中心となり、沖縄環境ネットワーク等の県内の環境 NGO と連結し、事業者に意見書を提出した2000年8月時点から始まる。

その後、国や県による埋立許可が下りる（埋立申請段階）までは、緩やかなネットワークが形成されていた。だが、埋立承認の直後からは11団体からなる「泡瀬干潟を守る連絡会」（2001年1月31日）が結成され、よりネットワークの結束を固めていることがわかる。

地域 NGO 間における協力内容を見てみると、事業主体への要望・陳情を行う際に連名で提出したり、住民投票条例請求のための署名運動に協力したりしていること等が見られた。特に、連絡会による署名運動は短い期間で沖縄市民の世論を盛り上げており、沖縄市民に地域の環境問題を考えさせる良い働きをしていると考えられる²²。

4-3-2-2. 地域 NGO と広域 NGO 間のネットワーク

地域 NGO がネットワークを形成していた主な広域 NGO は、日本湿地ネットワーク（JAWAN）や世界自然保護基金日本委員会（WWF-J）であり、そのネットワークの発端は、地域 NGO の代表やメンバーによる個人的なつながりによるものであることがヒアリングからわかった。

地域 NGO と広域 NGO 間における協力内容を見てみると、地域 NGO である琉球湿地研究グループは WWF-J から助成を受け、1998年と1999年に佐敷干潟の調査を行ったことがある。しかし、泡瀬干潟の問題で広域 NGO から協力を受けた時期は「国際湿地シンポ in 沖縄」が開催された2000年10月の時点であり、その協力は泡瀬干潟の問題をより広く社会に認識させることであった。その後も、広域 NGO からは地域 NGO が環境省や運輸省に計画の見直しを要請（2000年12月18日、2001年3月23日）する際ともに行動したり、環境大臣への面会を斡旋するなど、地方の問題を中央官庁に知らせる橋渡しの役割を果たしていることがわかった。

4-3-2-3. まとめ

以上のことから、地域 NGO 間でのネットワークは、アセス開始前とアセス手続中の段階では、形成されていないことがわかった。しかし、公有水面埋立の申請段階から緩やかに形成され、その後、公有水面埋立の承認後の段階から連絡会の発足により、地域 NGO 間のネットワークとして形を整え、より積極的に活動していることがわかった。また、その協

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

力内容は、事業者や市議会などに陳情・要望を行う際に、連名で意見書等を提出したり、2001年4月4日から事業の凍結・推進を問う住民投票条例を請求するために行った署名運動において協力していることがわかった。

一方、地域 NGO と広域 NGO 間のネットワークでは、琉球湿地研究グループや泡瀬干潟で遊ぶ会などの地域 NGO が中心となり、WWF-J や JAWAN などとネットワークを形成しており、広域 NGO からの協力は、国際湿地シンポなどを通して泡瀬干潟の問題をより広く社会に認識させたり、地域 NGO が中央官庁に計画の見直しを要請する際環境大臣への面会を斡旋するなど、地方の問題を中央官庁に知らせる橋渡しの活動に協力していたことがわかった。

以下の図 4-22 には、本事例と関連し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て整理した。また、表 4-2 と表 4-3 には、環境 NGO 間の主な協力内容を示す。

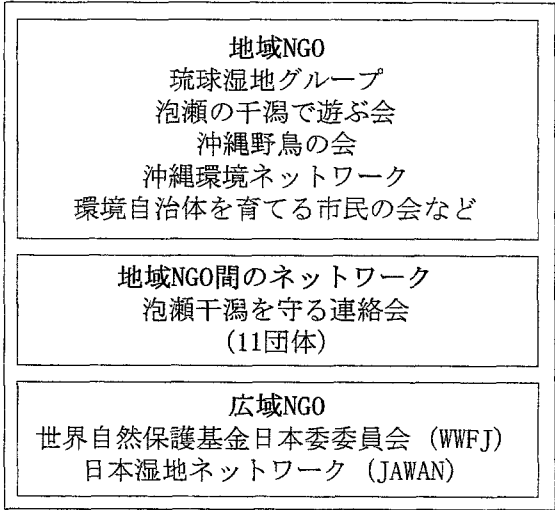


図 4-22 地域及び広域の主な環境 NGO

表 4-2 環境 NGO 間の協力内容（アセス開始前）

地域 NGO 間の協力内容	地域と広域 NGO 間の協力内容
ネットワーク形成なし	WWFJ から助成

表 4-3 環境 NGO 間の協力内容（アセス開始後）

事業プロセス	地域 NGO 間	地域と広域 NGO 間
アセス手続前・中	協力なし	協力なし
埋立申請段階	要望・陳情書の提出	シンポジウムの開催
承認後段階	署名運動	中央官庁への斡旋

4-4. 環境 NGO の果たした役割の評価

ここでは、2 章で提示した環境 NGO の役割仮説に基づき、本事例に関わった環境 NGO の果たした役割を評価する。

4-4-1. 監視者としての役割

監視者としての役割を評価するため、環境 NGO によるアセス情報の監視と情報交流の場への監視について分析を行った。その結果、環境 NGO によるアセス情報の監視では、準備書への意見や追加調査の結果が評価書に反映されていないことの指摘などが挙げられる。

まず、準備書への意見から見てみると、準備書に対する全体の意見数は 6 通（13 件）があり、そのうち、環境 NGO からは沖縄野鳥の会だけによって意見が提出された。同会は、「中城湾内外に棲息していたトカゲハゼが新港地区での第 1・2 次埋立によりほぼ全滅してしまい、何万匹とあったのが現在ではわずか 9 匹のみが確認されている」とし「トカゲハゼを全滅に追い込むような埋立はすべきでない」という意見書を提出している。

一方、事業者の見解では、「(前略) 新港地区全体で 270 匹のトカゲハゼ成魚が観察されていること、泡瀬地区については埋立地が完成しても現在の泥質性干潟は残り、また、県が予め専門家等の指導・助言も得て人工干潟を造成する計画であることから、トカゲハゼの生息地は保全されると考えている」としている。

しかし、このような両者の意見のやり取りから、中城湾におけるトカゲハゼの生息環境はいずれにせよ壊滅的な状況にあることが伺え、環境 NGO の危惧していることが理解できる。

次に、追加調査が評価書に反映されていないことへの指摘について見てみる。

事業者や環境 NGO にヒアリングを行う際に、追加調査について両者に聞いたところ、追加調査は、沖縄県の環境影響評価専門委員から底生生物の調査不充分やクビレミドロの生息可能性が指摘され、行われたものであることがわかった。

しかし、環境 NGO は、追加調査の実施が環境影響評価専門委員の指摘によるものであることを認めつつも、本人らが指摘していた貝類の調査がその後の追加調査の結果に相当詳しく調査されていることから、追加調査に影響を及ぼすことができたと評価している。

こうしたことは、環境 NGO が調査不充分を指摘した時期（99 年 12 月）と、その後に追加調査（1999 年 12 月～2000 年 3 月）が実施されたことを考えればその可能性は充分にあると考えられる。

また、事業者は、環境 NGO から追加調査の結果が評価書に反映されていないとの指摘に対し、沖縄県の環境部局と相談をして決めたとしているが、評価書の公告・縦覧が 2000 年 3 月に行われたことを考えると、追加調査の結果を評価書に反映してまとめるのに時間的に間に合わなかったことが明らかである。

このように、干潟や海草藻場の生態系を評価する上で不可欠であるはずの追加調査の結果を評価書に反映していないことは、事業者としての説明責任を十分に果たしていないことの証である。

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

次に、情報交流の場の監視としては、説明会への参加と、本事例における環境保全対策の中心となっている海草藻場やクビレミドロの移植実験などを検討する「環境監視・検討委員会」への参加（傍聴）が挙げられる。

説明会は、前述の図4-2で示したように1999年4月24日と26日に行われた。この説明会への環境 NGO の参加状況を沖縄県環境政策課にヒアリングしたところ、24日に沖縄環境ネットワークのメンバーが数人参加したのみで、環境 NGO の参加はあまり行われていないことがわかった。

一方、海草藻場やクビレミドロの移植実験への環境 NGO の関わりを調査したところ、環境 NGO は事業者がクビレミドロを発見したほぼ同時期にその棲息を発見している。

クビレミドロ²³は、沖縄県環境影響評価専門委員からその生育が指摘され、県知事の意見として評価書²⁴に『埋立計画地北側の砂質性干潟及び海草類の存在する海域には、環境庁が作成した「藻類レッドリスト」及び本県が作成した「レッドデータおきなわ」で絶滅危惧Ⅰ類及び絶滅危惧種に指定された「クビレミドロ」が生育している。また、当該海域は、鳥類の良好な採餌・休憩の場となっているほか、多様な生態系を持つ干潟が存在していることから、環境保全上重要な場所である。したがって、当該地域については、自然環境のほ保護・保全に配慮するよう事業実施計画に反映されたい』と記されている。

しかし、クビレミドロは、評価書が出された時点では発見されておらず、その後、2000年2月頃に発見されていることが沖縄総合事務局へのヒアリングからわかった。なお、琉球湿地研究グループによれば、クビレミドロが発見できる時期は、12月～3月の間に株が成長する時期でないと見られないそうである。

事業者である沖縄総合事務局は、知事意見に応え2000年2月からクビレミドロの移植実験を開始しており、泡瀬干潟を守る連絡会のメンバーらはその移植実験の現場を見学（2000年4月）している。さらに、環境 NGO はクビレミドロの移植実験などを検討する「環境監視・検討委員会²⁵」に傍聴し、今後の推移を監視していることが琉球湿地研究グループへのヒアリングからわかった。

以上のことを踏まえて考えると、環境 NGO はアセス情報や情報交流の場における監視者としての役割を十分に果たしたとは言にくい。だが、特に環境保全対策の中心課題である海草藻場やクビレミドロの移植実験の推移については、環境 NGO が積極的にその役割を果たしていることがわかった。

4-4-2. 情報提供者としての役割

環境 NGO による独自の調査としては、琉球湿地研究グループが行った貝類の数や種類の調査と、沖縄野鳥の会による渡り鳥の調査がある。

琉球湿地研究グループは、準備書に記載された生物数が少ないことを疑問視し、1999 年 6 月と 9 月にこの調査を行った。この調査では、準備書に貝類が 18 種しか記載されていないのに対し 4 倍の 72 種が確認され、それを「干潟のレッドデータブック」と呼ばれる「WWF—J サイエンスリポート」と照合した結果、14 種が絶滅危ぐ種、危険種、希少種、減少種に指定されていることを確認した。だが、準備書にはこのうち一種が絶滅危ぐ種として記載されているのみであった。

しかしながら、その後に行われた事業者の追加調査（1999 年 12 月～2000 年 3 月）では、210 種以上の底生生物が確認されており、中には絶滅の恐れがあるとされる貝類も 25 種が含まれていることがわかった。

一方、沖縄野鳥の会は、シギ・チドリ類が多く国際的にも貴重な沖縄本島、宮古島、石垣島、与那国島などの 27 調査地で個体数に関する調査を行ってきた。特に、沖縄本島では、1996 年 3 月から 1999 年 5 月までに、23 調査地を設定して渡り鳥の訪れる期間に個体数調査を行っており、シギ・チドリ類の個体数が多い漫湖や翁長干潟、泡瀬海岸などの湿地では月 1 回のペースで野鳥の調査を行ってきた。

次に環境 NGO が独自の調査により収集したこれらの環境情報を他主体にどのように提供したかについて見ていく。

まず、琉球湿地研究グループは、県議会議員を通して県議会の場（1999 年 12 月、2000 年 9 月）や、沖縄タイムズ（1999 年 12 月 8 日）に調査結果を提供して事業者のアセス情報に対する判断材料を他主体に提供している。

ここで、沖縄県議会における 1999 年 12 月 9 日の議事録²⁶を見てみると、糸数慶子議員（社大・結連合）は、次のように質問している「東部海浜開発計画の環境アセス書がこのほど発表されましたが、民間の琉球湿地研究グループが発表いたしました環境影響評価と県の発表が随分違います。そのことに関しまして、県の発表したリストと琉球湿地研究グループが調査した種類が異なっておりますが、再調査をなさる計画があるかどうか、お伺いいたします」。また、2000 年 9 月にも、糸数慶子議員や外間久子議員（共産党）は、「当該事業の必然性及び緊急性に関する質問や追加調査をしたにも関わらず、なぜ評価書の中に反映されないまま行政上の手続をする予定なのかなど」のアセスに対する問題提起をしていることがわかる。

しかし、琉球湿地研究グループは、アセス開始前では泡瀬干潟を調査対象としてこなかったため、アセス手続を通して地域の環境情報を事業者に提供することはできなかった。だが、メディアや他主体への情報提供は間接的に事業者に影響を及ぼし、追加調査における貝類の調査が詳細に行われていた。このことから琉球湿地研究グループの藤井晴彦代表

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

は追加調査に影響を及ぼしたと評価している。

一方、沖縄野鳥の会は、「沖縄本島では、最大数が 1000 羽を越す湿地がなくなっていることが明確になったことや、個体数が多かった湿地は泡瀬海岸であり、その最大数が 877 羽しかなかった」という調査結果を 1999 年の日本鳥学会に発表しているものの、アセス手続を通して事業者提供してはいない。

以上のことを踏まえて考えると、特にアセス手続を通して事業者への情報提供という点では、その役割をほとんど果せなかった。だが、その他の主体に対しては、事業者のアセス情報に対する判断材料を提供しているといえよう。

4-4-3. 働きかけ者としての役割

環境 NGO による働きかけ活動は、大きく 2 つのパターンが挙げられる。

一つは、直接・間接的に意思決定者に陳情や要望を行ったことであり、もう一つは、直接的に世論を喚起しそれをバックにした住民投票条例の請求を行ったことである。

まず、直接・間接的に意思決定者に行った陳情・要望活動から見てみると、県内の地域 NGO（琉球湿地グループなど 9 団体）がアセスの再実施の必要性を求め、国や県に最初に意見書を提出したのは、2000 年 8 月のことである。

これは、アセス手続が終了して埋立免許の審査中のことである。その後、県議会やアセス担当部署である県の環境政策課を通して陳情したり、埋立免許権者である知事に直接意見書を提出している。また、WWF-J や JAWAN の広域 NGO からの協力も得て、2000 年 12 月に環境省や運輸省へ直接訪問し計画の見直しを求める要望をするが、あいにくその日に運輸大臣から県分の埋立許可が出され、またその翌日には国分の埋立許可が県知事から出された。

その後、連絡会は、2001 年 3 月に WWF-J、JAWAN、千葉の干潟を守る会とともに、環境省を訪れ、本事業に対し国際的な渡り鳥移動経路保全の立場から環境省としての意見表明を要請している。また、公共事業チェック議員の会や日本弁護士会などにも積極的に働きかけ、泡瀬干潟の現状やアセスの不十分を訴えている。

ここで、環境 NGO の働きかけ活動のうち、特に環境省への働きかけと、その数日後、国会質疑における環境大臣のコメントを参考に見てみよう。

連絡会を初め、WWF-J、JWWAN などは、2001 年 3 月 23 日に、環境省に泡瀬干潟の保全とアセスのやり直しを求める要望書を提出した。その数日後、参院環境委員会で、川口環境相は岩佐恵美委員（共産）の泡瀬干潟に関する質問に対し、中城湾港泡瀬地区の埋め立て事業への対応について「鳥類の生息環境保全に配慮するとされており、泡瀬干潟の自然環境への影響をできるだけ小さくする観点から、事業者による対応を注視したい」と述べ、シギ・チドリ類の渡り鳥が飛来する生息環境の保全に強い関心を示している。（2001 年 3 月 27 日）

以上の直接・間接的に行った主な環境 NGO の働きかけを図 4-5～図 4-19 で示した環境 NGO の活動把握から整理すると、以下の表 4-4 のとおりである。

表 4-4 環境 NGO による直接・間接的な働きかけ

直接的な働きかけ		間接的な働きかけ	
国 (沖縄総合事務局)	2000 年 8 月 16 日 2001 年 2 月 1 日 2001 年 7 月 2 日 2001 年 7 月 13 日	沖縄県議会	1999 年 12 月 9 日 2000 年 9 月 25 日 2000 年 12 月 6 日 2001 年 6 月 21 日
		沖縄県文化環境部	2000 年 9 月 27 日
沖縄県	2000 年 8 月 16 日 2000 年 9 月 26 日 2000 年 12 月 4 日 2000 年 12 月 22 日 2001 年 2 月 1 日	環境省	2000 年 12 月 18 日 2001 年 3 月 23 日
		運輸省	2000 年 12 月 18 日
		弁護士会（九州弁、福岡弁、日弁連）	2000 年 10 月 1 日 2001 年 6 月 17 日
		衆院国土交通委	2001 年 6 月 12 日
沖縄市	2001 年 3 月 16 日 2001 年 4 月 14 日 2001 年 4 月 27 日 2001 年 5 月 12 日	公共事業チェックの議員の会	2001 年 6 月 1 日

一方、直接的に世論を喚起しそれをバックにした住民投票条例の請求を見てみると、地域 NGO は、国及び県から埋立承認が出されたことで 2001 年 1 月 31 日に「泡瀬干潟を守る連絡会」を結成し、事業の推進か凍結を問う住民投票条例の請求に向けて署名運動を開始した。

署名運動開始は、2001 年 4 月 4 日からであり、住民投票条例の請求のために必要な有権者の 50 分の 1（1800 人分）を遥かに上回る 1 万 60 人の署名を集め市長に提出した。

しかしながら、市長は条例請求案を市議会に提出際に、「住民投票の必要はない」という意見を付けて市議会に提出しており、結局、市議会での表決においても、反対多数（26 対 8）で否決された。しかし、今回の住民投票運動は、環境問題をテーマにした沖縄県内の初めてのことであり、沖縄市民や県民の環境意識向上への貢献は大きかったと思われる。

以上のような環境 NGO の働きかけをアセス手続や埋立審査過程から考えてみると、その働きかけの時期が遅かったことは否めない。

しかしながら、事業そのものへの環境配慮という観点から考えると、事業者は当初、2001 年 8 月から事業の着工を目指していることがヒアリングから明らかになったが、2001 年 7 月 31 日に行われた第 2 回の「環境監視・検討委員会」の見解や要望を受け、より環境に配慮するために海草の移植実験を年末までさらに延長することを決めており、なお、現時点（2002 年 5 月）まで海草の移植実験を延長して行っている。これは、地域 NGO が中心となり、世論を盛り上げたことが事業者の、より環境に配慮した対応を促すために間接的に作用したと考えられる。

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

ここで、第2回の環境監視・検討委員会（2001年7月31日）における見解や要望を簡単に整理しておく。

検討委員会では、海藻草類移植・保全ワーキンググループが2001年7月9日に実施した機械による移植実験や、過去の実験現場視察の結果を報告している。その中で、野呂教授は、バックホウによる機械移植について、「海草移植に適用可能」と有効性を認めた上で、移植後のモニタリング、底生生物の移動調査、新たな移植先の調査検討などを条件付けている。また、同教授は、絶滅危ぐ種のクビレミドロについては「生活史が不明なため、人工的な移植は不可能」と指摘し、生態解明を急ぐよう要望した。それを受け、沖縄総合事務局は、大規模な海草移植を先行して実施し、その有効性の確認を優先させ、当初8月中に予定していた護岸工事など本格工事の着工を当面見合わせると作業方針の変更を環境監視・検討委員会に報告している。なお、沖縄総合事務局は、海草の移植実験などの手順として、①約3ヘクタールの海草（被度50%以上）を、埋め立て予定地から北東約1キロの被度40%以下の海域に移す、②移植先の生態系変化を含む追跡調査を実施、③生育状況について委員会の見解を聞き、埋め立て事業への着手を判断するとのことを示し、八月中旬から汚濁防止幕を張り、九月中旬から移植作業に入ることを明らかにしている。

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

ここでは、環境NGO間のネットワークを環境NGO、特に地域NGOがアセス手続に関わる際、役割を十分に果たすために必要なもの（要素）として捉え、以上で見てきた環境NGOの3つの役割とそれを果たす上で環境NGO間のネットワークがどのように作用していたかを分析した。

まず、環境NGO間のネットワークとその協力内容は、4-3-2で述べたとおりであるが、もう一度、ここで簡単に整理すると、環境NGO間のネットワークは地域NGO相互間のネットワークと地域NGOと広域NGO間のネットワークという2つのパターンが環境NGOの全体活動から見られた。

地域NGO間のネットワークは、公有水面埋立申請段階では緩やかなネットワークとして形成され、事業者や県議会などにアセスのやり直しを求める要望・陳情書を提出する際に連名で働きかけを行っており、公有水面埋立承認後の段階では、地域NGO間のネットワークである連絡会が結成され、主に署名運動に協力していることがわかった。

一方、地域NGOと広域NGO間のネットワークでは、琉球湿地研究グループや泡瀬干潟で遊ぶ会が中心的な地域NGOとなり、JAWANやWWF-Jなどの広域NGOとネットワークを形成し、埋立申請段階では広域NGOから協力を得て国際湿地シンポジウムを沖縄で開催したり、埋立承認後の段階では地域NGOが環境省などの中央官庁に計画の見直しを要請する際に、関係大臣への面会の斡旋など、地方の問題を中央官庁に知らせる橋渡しの活動に協力していることがわかった。

以上のことを踏まえて、環境 NGO が役割を果たす上で作用した環境 NGO 間のネットワークを評価した。その結果、以下のことが明らかとなった。

環境 NGO 間のネットワークは環境 NGO の3つの役割のうち、特に「働きかけ者としての役割」に作用していることが環境 NGO 間の協力内容から明らかである。しかし、その他の役割との関係を考えると、環境 NGO 間のネットワークは十分に機能しているとは考えにくい。それは、環境 NGO 間のネットワークの形成時期が遅かったことによるものと考えられる。つまり、本事例における環境 NGO 間のネットワークの形成時期は、地域 NGO 間及び地域と広域 NGO 間ともに申請段階以降から始まっており、それはアセス手続にのっとり、監視者や情報提供者としての役割が果たしうる時期を過ぎていたからである。

4-4-5. まとめ

以上では、環境 NGO の役割仮説として提示した3つの役割と、その役割を果たす上で重要な要素であると考えられる環境 NGO 間のネットワークは、どのように作用したかを分析してきた。その分析の結果をまとめると、以下の諸点が挙げられる。

第1に、「監視者としての役割」について整理すると、アセス情報の監視では、準備書への意見や追加調査の結果が評価書に反映されていないことを指摘したことが挙げられる。また、情報交流の場への監視としては、説明会への参加と、本事例における環境保全対策の中心となっている海草藻場やクビレミドロの移植実験などを検討する「環境監視・検討委員会」に傍聴しその推移を監視していることが挙げられる。しかしながら、それぞれの項目を整理し分析した結果、環境 NGO はアセス情報や情報交流の場における監視者としての役割を十分に果たしたとは言いにくい。だが、特に環境保全対策の中心課題である海草藻場やクビレミドロの移植実験に関する監視では、環境 NGO が積極的にその役割を果たしていることがわかった。

第2に、「情報提供者としての役割」について整理すると、地域 NGO である琉球湿地研究グループや沖縄野鳥の会は、それぞれ独自の調査を行い地域の環境情報を保持していたが、アセスの手続を通して、特に事業者への情報提供という点ではその役割をほとんど果たせなかった。しかしながら、その他の主体、特に一般市民や県議会に対しては、事業者のアセス情報に対する判断材料を提供していることが明らかとなった。

第3に、「働きかけ者としての役割」について整理すると、環境 NGO の働きかけには、大きく2つのパターンが見られ、その一つは直接・間接的に意思決定者に陳情や要望を行うものであり、もう一つは直接的に世論を喚起しそれをバックにした住民投票条例の請求を行うものであった。こうした環境 NGO の働きかけと、「環境監視・検討委員会」の要請などもあって、事業者は当初、2001年8月から事業の着工を目指していたが、より環境に配慮するために海草の移植実験を2001年末までさらに延長することを決めていた（2001年8月時点）。なお、現在（2002年5月）までもその実験が行われている。こうしたこと

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

は、地域 NGO が中心となり、世論を盛り上げたことが事業者の、より環境に配慮した対応を促すために間接的に役割を果たしているといえよう。

第4に、「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」について整理すると、環境 NGO 間のネットワークは、環境 NGO の3つの役割のうち、特に「働きかけ者としての役割」に作用していることが環境 NGO 間の協力内容からわかった。しかし、その他の役割との関係を考えると、環境 NGO 間のネットワークは十分に機能しているとは考えにくい。それは、環境 NGO 間のネットワークの形成時期が遅かったことによるものと考えられる。

4-5. 環境 NGO の役割の課題考察

ここでは、今後、環境 NGO がその役割を果たしていく（高めていく）上で考慮すべきことを明らかにするために、本事例ではどのような課題を残しているかを考察する。考察に当たっては、アセス制度に関わる環境 NGO 側からの課題と、本事例に関連して行われたアセスの制度及び運用の観点から課題を考察する。

4-5-1. 環境 NGO の関わりから見た課題考察

本事例からは、今後、環境 NGO がアセス制度においてその役割を高めていく上で、考慮すべき、2つの課題を示唆していると考えられる。

その一つは、アセス手続を通じて、日頃の活動から得られた地域環境情報を提供することである。今回の地域 NGO の活動を見てみると、環境に配慮した意思決定が出来るように事業の意思決定者などに働きかけていること、また、そのような過程において沖縄県民への環境意識を高めたことは高く評価できる。なお、事業者からのアセス情報を監視することについては、充分とは言えないにしても、環境保全対策の中心課題である海草藻場やクビレミドロの移植実験の推移を積極的に監視していることは評価に値する。

しかしながら、アセス手続を通じて環境情報を提供するという点では、ほとんどの地域 NGO がその時期を逃がしてしまい、特にアセス手続にのっとり事業者への情報提供ということに課題を残している。その原因としては、以下のことが挙げられる。

まず、アセス開始前から泡瀬干潟を調査対象とし活動してきた地域 NGO が非常に少なかったことである。つまり、泡瀬干潟を活動舞台としていたのは、沖縄野鳥の会だけであったため、その他の地域 NGO がアセス手続を通じて地域の環境情報を事業者に提供することは困難であったと考えられる。

次に、地域 NGO のアセス制度に対する認識が不十分であったことである。実際、地域 NGO へのヒアリングの際に、アセス手続を通じて情報提供や意見提出ができなかった理由を聞いたところ、アセス制度への認識不足を認めていた。地域 NGO は、評価書が告示・縦覧されたとき、「連絡会を中心とし評価書に対する意見を出す準備をしていたが、それも時期を逃がしてしまった」と当時のことをふりかえて答えてくれた²⁷。

アセス法が施行され、従来の閣議アセスに比べ早い段階（方法書段階）から参加が可能になった現在のアセス制度を考えると、ここで課題として取り上げた「アセス手続にのっとり事業者への情報提供」というのは、環境 NGO 側からも心かけが必要な大変重要なことである。

今後より良いアセス制度にしていくため、特に地域 NGO は早い時期から地域の環境情報を蓄積することが必要であり、なお、蓄積した環境情報をアセス手続にのっとり事業者へ情報提供するといったアセス制度における住民参加の趣旨を十分に認識することが望まれる。

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

もう一つは、早い時期から環境 NGO 間のネットワークを形成することである。

本事例では、地域 NGO 相互間及び地域 NGO と広域 NGO 間のネットワークが見られ、それぞれ協力していることがわかった。しかし、これらの環境 NGO 間のネットワークを見てみると、その形成時期は埋立申請段階以降からであったため、アセス手続にのっとり、地域環境情報の提供やアセス情報の監視を行うことには、そのネットワークが十分に活用できておらず、課題を残している。その原因としては、泡瀬干潟の価値を認識しそれを広く伝えようとした中心的な地域 NGO の不在が考えられる。

実際、環境 NGO へのヒアリングでも、「沖縄の環境団体にとっては、泡瀬干潟はありふれた干潟の一つとして認識され、それほど重要なところとして認識されてこなかった」ことが伺えた。これに加え、バブル以降、計画が中止に向かいつつあったものが、1998 年からその計画が急浮上したことも少なからずの原因でもあったと考えられる。

今後、学際的な領域であるアセスに対応していくためには、また組織や財政面で厳しい地域 NGO がアセスに対応していくためにも、早い時期から環境 NGO 間のネットワークの形成することが必要であろう。もちろん、そのためには、地域の環境価値を認識し、それを広く伝えようとする中心的な地域 NGO の存在がなくてはならないと考えられる。

4-5-2. 制度的な観点から課題考察

ここでは、事業者による制度の運用上の課題と、制度そのものから見られた課題に分けて考察を行う。

4-5-2-1. 運用上の課題

まず、アセス制度の運用上の課題（問題点）として、方法書段階の不在が挙げられる。

本事例のアセス手続は、前述した 4-2-2 のアセス手続の概要で述べたように、最初は閣議アセスに基づき準備書の公告・縦覧が行われた。だが、途中からアセス法の施行に伴いアセス法に乗り換えて手続が進められた。しかし、その過程で、アセス法の制定により新たに導入された方法書段階は、省略されたままであった。

それでは、なぜ方法書段階を省略したまま、途中でアセス法に乗り換えたのであろうか。それを知るためには、アセス法の制定から施行までの 2 年間で行われた、本法の本格施行に向けた作業過程を見てみる必要がある。

アセス法の制定後、本法が施行されるまで（1999 年 6 月）の 2 年間で、次のようなことが行われた。まず、対象事業・対象港湾計画を定める「環境影響評価法施行令（1997 年 12 月 3 日政令三四六号）及びに環境庁長官が公表する、主務大臣が環境影響評価の方法に関する技術指針等を定めるにあたり基本とすべき事項（基本的事項）²⁸が施行された（1997 年 12 月 12 日）。また、1998 年 5 月 13 日には、「環境影響評価法の施行期日を定める政令」が公布された。この政令により、環境影響評価法の施行期日は 1999 年 6 月 12 日、方法書手続の前倒しに関する規定の施行期日は 1998 年 6 月 12 日と定められた。

また、1998年6月12日には、公告・縦覧の方法等を定める「環境影響評価施行規則（1998年総理府令第三七号）」が公布された（施行：1999年6月12日：方法書手続に関する規定は1998年6月12日）。さらに、第2種事業の判定基準、環境影響評価の項目及び手法を選定するための指針、環境保全のための措置に関する指針、方法書の記載事項等に関する主務省令が公布・施行された。合わせて、法の経過措置に関する法附則第二条に基づく書類の指定が行われた²⁹。

以上のことから分かるように、事業者は1998年6月12月から方法書手続を自主的に行うことができたはずである。また、実際の事例の中でも、例えば、万博アセス³⁰ではアセス法の精神を先取りし、方法書手続（ここでは、現況調査計画書と名称で行われた）が行われている。

しかし、本事例のアセスは、アセス法の施行をわずか3ヶ月前にして準備書の告示・縦覧（1999年3月～5月）を行っており、それは事業者の意図的な要素も十分伺えると言わざるを得ない。さらに、本事業は国の行う事業であるため、アセス精神を先取りし方法書段階からアセスを行うべきであったし、それにより地方自治体や民間企業が行うアセスの見本を示す必要があったと筆者は考えている。

もう一つ、運用上の課題（問題点）として、準備書・評価書などの情報公開の不充分さが挙げられる。

アセス手続では、準備書や評価書の公告・縦覧をすることになっており、特に準備書は住民がそれを縦覧して環境保全の見地から意見が出せるよう十分な機会を保障する必要がある。しかし、本事例では、住民等が準備書や評価書に十分に目を通せるように、その機会を保障していないことがヒアリング等からわかった。

事業者は、準備書の縦覧後に行われた「中城港湾（泡瀬地区）公有水面埋立事業に関わる環境影響評価準備書の説明会（以下：説明会）」で、住民から「準備書のコピーは可能か」と質問に対し、「基本的には閲覧だけだが、10枚程度ならコピーにも応じる」と答えている³¹。また、環境 NGO へのヒアリング³²からも、同様のことが指摘された。さらに、WWF-Jの花輪伸一氏³³によれば、「縦覧場所は沖縄総合事務局事務室の一角に設けられたが、出入りする人が多いため、十分時間を取って評価書が読める状況ではなかった」という指摘もあった。

実際、準備書や評価書はその内容がわかりにくい上、その量も1,000ページに近い。このため、住民等が短時間で読んで意見を出すことは非常に困難な状況である。

環境 NGO や住民などから環境保全の見地から良い意見を得るためには、事業者はアセス情報の公開に積極的に協力するとともに、情報へのアクセスも保障すべきである。これは、今後のアセス制度における運用面での課題といえる

第4章 環境NGOの活動から見る役割と課題

4-5-2-1. 制度上の課題

制度上の課題としては、2000年4月から地方分権一括法³⁴の施行に伴い、公有水面埋立免許の審査段階で環境大臣の関与が出来ない仕組みになったことが挙げられる。

従来の閣議アセスでは、公有水面埋立免許の審査段階で公有水面埋立法第47条2項に基づき、主務大臣（建設/運輸大臣：本件では運輸大臣）が環境庁長官の意見³⁵を求めることになっている。

ここで、少し敷衍すると、公有水面埋立の許認可権は都道府県知事にあり、国の埋立事業には、運輸、建設両省の通知行政で自治体とともに環境庁も意見を述べ、環境面で二重のチェックをかけるシステムになっていた³⁶。

ところが、前述したように、本事例は地方分権一括法の施行で国が事業者である事業については、知事が運輸、建設両省に承認を求めるという通知が廃止された。それにより、従来、環境庁が意見書を出していた部分は、チェック機能を自治体に一本化して任せる形に変えられたのである。

以上のことをどのように評価するかについては、異論がありうると思われる。

まず、朝日新聞が行った関係者へのヒアリングの内容を見てみよう³⁷。

{港湾と海岸を管理する運輸、建設の両省は、「地方分権の流れで、チェック機能は自治体一本に任せた方がいいと判断した。通知で環境庁のチェックを残すと、自治体を信用していないとも、とられかねない」（運輸省港湾局、建設省河川局）という。これに対して環境庁は「国の事業であればなおさらチェックが必要なはず。自治体が求めてくれば今後も助言は可能だが、手続き上、環境庁が意見を言える場がなくなっては手の出しようがない。埋立法が改正されるなら、環境庁の関与する場面を確保してほしい」（企画調整局）と話している}

ここでは、問題の本質が明確にされていないが、注目すべきところは、アセス手続段階と公有水面の許認可段階での両段階に環境大臣の関与が必要か否かである。

アセス法では、従来の閣議アセスとは違って³⁸、評価書が確定する前に環境大臣及び免許等を行うものが意見を述べることとし、必要に応じて評価書が補正される仕組みを設けている。また、環境大臣の意見は、環境保全上の支障の防止のレベルに止まらず、より高い環境の保全のレベルを目指し、事業者の自主的努力を促進する観点を含めて述べられるべきものである。このため、環境大臣の意見は、免許等を行うものが行政処分を行う段階（この段階では、環境保全上の支障の防止の観点から適正な配慮の確保が期待されている）ではなく、免許等を行うもの等が評価書について意見を述べる段階で述べることとしたものである³⁹。

つまり、アセス法では、閣議アセスに比べれば、環境大臣の関与が早い時期から可能になっている。しかし、環境大臣の関与がこれで十分かということになる。

本事例では、環境省の関与がほとんど行われていない。それには、早い時期から本事業による環境への影響を十分に訴える者がいなかったことも大きな要因の一つであろう。なお、環境 NGO 等が本事業による影響を訴え始めたときには、前述した地方分権一括法の施行に伴い、環境省は意見が出せない仕組みになっていたのである。

本事例だけを持って、埋立許認可の段階までを含めて、環境省の関与の必要性を指摘するのは異論があるであろうが、環境省が国の環境行政を総括する立場にあることを鑑みると、時期を問わず、意見が述べられる仕組みにしていくべきであると考えている。

4-5-3. まとめ

本節では、今後、環境 NGO がその役割を高めていく上で考慮すべきことを明らかにするため、本事例ではどのような課題を残しているかについて、アセス制度に関わる環境 NGO 側の課題と、アセスの制度及び運用の観点から課題を考察した。

その結果、アセス制度に関わる環境 NGO 側の課題として以下の 3 点が明らかになった。

第 1 に、アセス手続を通じて地域の環境情報を提供する点に役割の不充分さ見られ、課題を残している。第 2 に、地域 NGO のアセス制度に対する認識が不充分であった。第 3 に、環境 NGO 間のネットワークの形成時期が遅かったため、本研究が提示した 3 つの役割を果たす上では十分に機能せず、早い時期からネットワークの形成といった点に課題を残している。

次に、アセス手続に関する課題考察では、運用上の課題と、制度そのものから見られた課題に分けて考察を行った。

その結果、まず、運用上の課題では、以下の 3 点が明らかとなった。

第 1 に、事業者はアセス制度の運用において、環境 NGO などから環境保全の見地からの意見を得るため、アセス文書（準備書・評価書）などの公開や情報提供に協力することが重要であるが、本事例では、事業者は地域住民や環境 NGO などからアセス文書の貸出しやコピーの要請に対して消極的な姿勢で一貫し、情報提供や公開の不充分さという運用上の課題を残している。

第 2 に、事業者は、アセス文書を縦覧させる際に、縦覧者が十分に検討できる環境を提供することが必須にもかかわらず、本事例では、事業者は縦覧場所を出入りする人が多い事務室の一角に設けたため、充分時間を取って文書が読める環境を提供しておらず、アセス情報へのアクセスの保障や縦覧者への配慮という運用上の課題を残している。

第 3 に、アセス法の制定に伴い事業者の判断によっては、方法書段階からアセスを行うことが出来たが、そうしておらず、積極的な制度運用という面で課題を残している。

一方、アセス制度そのものから見られた課題では、2000年4月から地方分権一括法の施行に伴い、公有水面埋立免許の審査段階で環境大臣の関与が出来ない仕組みに代わり、そうしたことが本事例に最初に適用された。その是非については、今後のアセスにおいて更なる検討が必要である。

第4章 環境NGOの活動から見る役割と課題

4-6. 本章のまとめ

以上のことから本章をまとめると、以下の3点が挙げられる。

第1に、環境NGOの役割仮説に基づいて分析した結果、環境NGOのアセス手続への関与が遅かったことで、3つの役割を十分に果たしたとはいえない。特に、アセス手続を通じて、事業者へ地域の環境情報を提供するという点で役割達成の不充分さが見られた。

第2に、環境NGOは、環境に配慮した意思決定を行わせるためアセス手続のみならず、多様な経路を通して環境情報の提供者としての役割を果たしているが、アセス手続を通じて提供されない環境情報は法的手続を重視する事業者をはじめ、意思決定者に十分に考慮されにくいことがわかった。今後、アセスに関わる環境NGOはアセス手続にのっとり、科学的な知見に基づいた環境情報を発信することが望まれる。

第3に、本事例では、環境NGOはアセス手続を通して環境情報を提供すること、早い段階から環境NGO間でネットワークを形成するという点に課題を残しており、一方、事業者はアセス情報の公開や、アセス情報へのアクセスの保障に不十分さが見られ、アセス制度の運用上に課題を残していることが明らかとなった。

<参考文献と補注>

1. 環境 NGO によるアセス情報の監視と情報提供についての考え方を簡単に整理する。アセス情報の監視と情報提供は、車の両輪のようなものである。つまり、環境 NGO がアセス情報を十分に監視することにより、事業者のアセス情報に抜けてあるところ、あるいは異なる視点からの情報提供が出来ることである。しかし、両者を区別し評価しようとした場合、既に発信された情報（情報提供されたもの）に頼らざるを得ない。そこで、アセス情報の監視と情報提供を区別するため、環境 NGO から発信された情報のうち、「事業者のアセス情報（調査・予測・評価）に疑問を抱き、その真義を問う意見」は、アセス情報の監視として捉える。一方、「特に、独自の調査が伴われた意見」は情報提供として捉える。
2. ここで、他主体とは {事業主体（市、県、沖縄総合事務局）、市議会、県議会、国の主務官庁、住民など} などであり、環境 NGO のアセスプロセスへの働きかけには、他主体を通して行うものと、直接的に行うものの2つのパターンがあると想定した。
3. さらに、抽出された環境 NGO には、その活動地域の違いにより、本事例への関わり方や他主体への働きかけなどに違いがあるものと想定し、沖縄県民主導の環境団体を地域 NGO、沖縄県民以外者主導の環境団体を広域 NGO と分類した。
4. http://db.ryukyushimpo.co.jp/web-bin/eh_writer/public/kiji_sel.html?1
5. <http://www.okinawatimes.co.jp/index.html>
6. 沖縄開発庁沖縄総合事務局（2000. 3）中城港湾（泡瀬地区）公有水面埋立偉業に関わる環境影響評価書（以下：評価書） p2 - 1
7. 平成 10 年 4 月 1 日に沖縄振興開発特別措置法の一部改正が行われ、その中で創設された制度の一つ。企業の立地が進んでいない地域であって、かつ相当数の従業員を使用する企業等の集積を促進することが沖縄における作業及び貿易の振興に値するため必要とされる地域で、沖縄県知事の申請に基づき、沖縄開発庁長官が指定することになっている。現在のところ、中城湾港新港地区の一部（約 122ha）のみが特別自由貿易地域として指定されている状況である。前掲「評価書」、p2 - 2
8. 泡瀬復興期成会は、中城湾にある米軍の通信施設に土地を取られた「泡瀬の復興を願う住民団体」である。
9. 泡瀬ビジュルは、霊石のビジュル神を祭っている所である。なお、ビジュル神は子授けや安産の神と言われている。泡瀬ビジュル会は、ビジュル神を祭る組織であり、泡瀬復興期成会の下部組織でもある。
10. 住民説明会の様子について、沖縄県環境政策課（2001 年 7 月 17 日）にヒアリングを行った。
11. 1999 年 4 月 24 日の説明会に、沖縄環境ネットワークのメンバー数人が参加したのみであることが沖縄県環境政策課へのヒアリングから分かった。

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

12. 評価書 p10 - 1~10 - 2

13. () 内は、意見書に記された住所の市町村である。

14. 平成 10 年度環境 NGO 総覧、p1423

15. 山城正邦 (1999) 南西諸島のシギ・チドリ類の生息状況、日本鳥学会、p111、
本報告は 1999 年 10 月 9 日～11 日に東京大学本郷キャンパスで行われた日本鳥学会の 1999 年度大会で報告された。

16. 沖縄タイムズ (1999 年 12 月 8 日) 夕刊

17. 9 団体とは、琉球湿地研究グループ、泡瀬干潟で遊ぶ会、沖縄環境ネットワーク、沖縄野鳥の会、宜野湾の美ら海を考える会、ジュゴンネットワーク沖縄、ジュゴン保護基金、美砂の会、漫湖自然環境保全連絡協議会である。

18. 遊ぶ会の陳情内容は、事業者の評価ランク 1 に該当する区域内の埋立及び浚渫を除外するように意見を具申することを陳情 (2000 年 9 月 27 日)

19. 本調査は、泡瀬の干潟で遊ぶ会のメンバーと泡瀬干潟埋立てに関心を持つ大学生らによって行われ、質問は「計画は必要と思うか」「計画はいつから知っているか」「環境アセスメントの説明会について知っているか」など七項目 (2000 年 12 月 3 日)

20. 沖縄県は、準備会が 2000 年 12 月 28 日に、漁業補償額算定にかかる資料の公開を求めた情報公開請求について、非公開とする決定を通知 (2000 年 1 月 11 日)

21. 署名運動は 4 月 4 日から、1 ヶ月間で 10 万 60 人分の署名を集め沖縄市選挙管理委員会に提出 (5 月 2 日) した。市議会では反対多数 (26 対 8) で否決 (2001 年 7 月 16 日)

22. 沖縄県環境政策課へのヒアリングの際に、沖縄県民の認識の変化について聞いたところ、「最近、市民運動が盛り上がり、市民投票条例制定を求めるまでにいたり、直接請求に必要な有権者の 1/50 にあたる約 1,800 人を大きく上回った 10,059 人の署名 (有効署名数: 9,415 人) があったことを考慮すると、当該事業に対する沖縄市民の認識の変化は明らかである」と評価していた。

23. クビレミドロは、砂質性干潟に生息する黄緑色藻類 (絶滅危惧種) であり、国内では沖縄本島沿岸域の 3 箇所だけに分布し、泡瀬干潟では、約 1.7ha に棲息していることが確認されている。そのライフサイクルは、次のとおりである。

12 月 (株成長) →3~4 月 (受精卵ができる) →4 月 (受精卵放出、その後休眠) →6 月 (株は枯死) →秋頃 (受精卵から発芽、成長はじめる)

24. 前掲「評価書」、p10 - 8

25. <http://www.dc.ogb.go.jp/nakagusukuwankou/>

26. <http://www2.pref.okinawa.jp/oki/Gikairep1.nsf/FImKall/FImOpen?OpenDocument>

27. 沖縄野鳥の会の山城正邦氏へのヒアリングから確認した。

28. 基本的事項は、事業に適用される基本的事項（「環境影響評価法第四条第九項の規定による主務大臣及び建設大臣が定めるべき基準及びに同法第十一条第三項及び第十二条第二項の規定による主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」（1997年12月12日環境庁告示八七号））と港湾計画に適用される基本的事項（「環境影響評価法第四十八条第二項において準用する同法第十一条第三項及び第十二条第二項の規定による運輸大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」（1997年12月12日環境庁告示八八号））に分けて告示されている。基本的事項には、判定基準に関する基本的事項、環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項、環境保全措置指針に関する基本的事項の三つの部分に分かれている。

前掲「逐条解説 環境影響評価法」、pp20~21

29. 法の施行前に要綱・条例などに基づく手続を進めていた場合には、要綱・条例などの手続を経た書類を法の手続を経た書類とみなすことにより、法施行後、法の手続をと中から開始できることとされている。

30. 正式名称は、「2005年日本国際博覧会に関わる環境影響評価」である。

31. 沖縄県環境政策課が説明会（1999年4月24日）を自主的にメモした記録から引用。

32. 藤井氏（琉球湿地研究グループ）、「事業者に準備書等の貸し出しをお願いしたが、事業者からは10~20枚程度ならコピーに応じる」との回答。

33. 花輪伸一（WWF-J）によれば、「縦覧場所は沖縄総合事務局事務室の一角に設けられ、出入りする人などにより、十分時間を取って評価書を読める状況ではなかった」とする。花輪氏へのヒアリングは、2001年11月13日に行った。

34. 正式には、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」である。地方分権一括法とは、地方分権を推進するために、475本の法律改正を一括形式で行うもので、平成11年7月8日に国会で成立、7月16日に公布された。その後、平成12年の4月から施行された。

35. 主務大臣が環境庁長官の意見を求めるのは、（ア）埋立区域の面積が50haを超えるもの、（イ）環境保全上特別の配慮を要する埋め立て、の場合である（施行令第32条ノ2）。よって、本事業は、従来の閣議アセスに従えば、環境庁長官に意見を求めることになる。

36. 公有水面埋立事業の手続は、（1）事業者である国が都道府県知事に申請する（2）知事は公有水面埋め立て法を所管する運輸、建設両省の承認を得る（3）運輸、建設両省から環境庁に対して意見が求められる（4）環境庁は環境保全上の意見書を両省に提出し、環境面でのチェックをする—という段取りである。（1）以外の一連の手続きは知事や省庁間の通知で運用されてきた。朝日新聞、2000年8月1日

37. 朝日新聞、2000年8月1日

38. 閣議アセスでは、国の行政機関の審査が行われる前に、関係住民及び地方公共団体の意見のみによって、必要に応じて準備書を修正して評価書が確定することとされていた。したがって、完成された評価書に対して述べられる環境庁長官の意見は、免許等に反映されるのみで、評価書の内容には反映されていない。前掲「逐条解説 環境影響評価法」、p140

第4章 環境 NGO の活動から見る役割と課題

39. 前掲「逐条解説 環境影響評価法」、pp140~141