

「環境アセスメント審査会のあり方」について

尾上健治

おのえエコトピア研究所

〒 222-0002 横浜市港北区師岡町 360-4

要約：環境アセスメント学会では、環境アセスメント審査会のあり方について小冊子としてまとめた。地方公共団体に設置されている審査会は、その役割と位置づけに対して明確な方向性を持っていないことが散見され、そのため、目的に沿った委員の人選や審査会の運営方法などを検討すべきであるとし、その役割と位置づけや意見を述べる段階、審査意見形成や答申に際しての留意点について示すとともに、委員は環境に係る幅広い知見と制度・技術指針などへの理解を深める必要があること、不足する委員について多様化を図るべきこと、事業の特性に応じた効果的・効率的運営が必要であることなどを述べた。

キーワード：環境アセスメント，環境アセスメント審査会，審査会委員，環境アセスメント学会

1. 緒言

本稿で述べる「環境アセスメント審査会(以下「審査会」)」は、地方自治体の環境アセスメント(環境影響評価)制度において首長の諮問機関として設置されている環境影響評価審査会や環境影響審議会などと名付けられた機関のことである。

環境アセスメントは、持続可能な社会・環境を形成するために必要となる最適な環境保全措置を事業に組み込むシステムであり、平成22年秋に行われたCOP10などをきっかけに、改めてその意義が見直しされているとともに、環境アセスメント(環境影響評価)法が改正されるなど、今後地方公共団体においても制度の改正が見込まれているという状況にある。

しかしながら、そのシステムの主に技術面を支える審査会は、必ずしも十分機能している自治体ばかりとはいえない状況にある。その背景・理由としていろいろな問題・課題が考えられるが、そのひとつに審査会の役割と位置づけに対して明確な方向性を持っていないことがあるのではないかと考えられる。

環境アセスメントでは多くの方々に関係し、各関係者がそれぞれに求められる立場や役割を継続的に認識し、発揮するよう努める必要がある。特に、審査会の委員の方々には、専門的知識を動員するとともに環境アセスメントの目的を逸脱しないよう注意す

ることも求められ、首長も行政としての立場から判断して適切な意見を述べる必要がある。また、環境アセスメントに関与する専門家、市民、学生の方々も、この審査会が持つ基本的な役割と位置づけを再認識して貰うことが必要である。

そのため、環境アセスメント学会では、企画委員会の有志等が小冊子ワーキンググループを形成し、環境影響評価審査会メンバー・行政担当官の質の向上、市民・学生への情報提供等を目的とした小冊子をまとめることになった。メンバーは各地の審査会委員を務めている大学教員のほか、環境省、自治体、コンサル等の14名から成り、筆者もワーキングのとりまとめ役として参加した。

以下には、小冊子の内容とそれに対する解説を示すこととする。なお、本稿の解説部分は、環境アセスメント学会としての公式見解ではなく、筆者の個人的見解に基づく解説であることをお断りしておく。

2. 小冊子の構成

まず、「はじめに」において環境アセスメント審査会とは何かを示し、続いて役割と位置づけについて述べた。その後、審査会の委員、運営方法、公開と広報について概要とコメントや参考事例などを示している。最後に、審査会の今後のあり方について示している。



なお、本稿では「はじめに」「役割と位置づけ」「今後のあり方」について述べることにする。

3. 環境アセスメント審査会とは

1. 地方条例などによって、環境アセスメントに関する首長の諮問機関として位置づけられた機関です。
2. 環境アセスメントのいくつかのフェーズにおいて、科学的・技術的観点から意見をとりまとめ答申します。
3. 審査会の委員は、環境アセスメント制度をよく理解した、評価項目に応じた専門分野の委員が主体となっています。
4. 審査は、原則的に、技術指針等に基づき、関係者がそれぞれの役割を果しつつ、効率的に行います。
5. 審査会そのもの、各種資料等は、一部を除き公開されます。

環境アセスメント審査会は、ここにあるように首長の諮問を受けて、持続可能な社会や環境を目指すという目標に寄与できたか否かなどについて科学的・技術的観点から首長に対して助言することにな

る。利害関係者から出されている環境保全に関する様々な意見にどの程度配慮するかなどといった最終的な意見は、審査会の意見を尊重しつつ首長が判断して述べるものである。

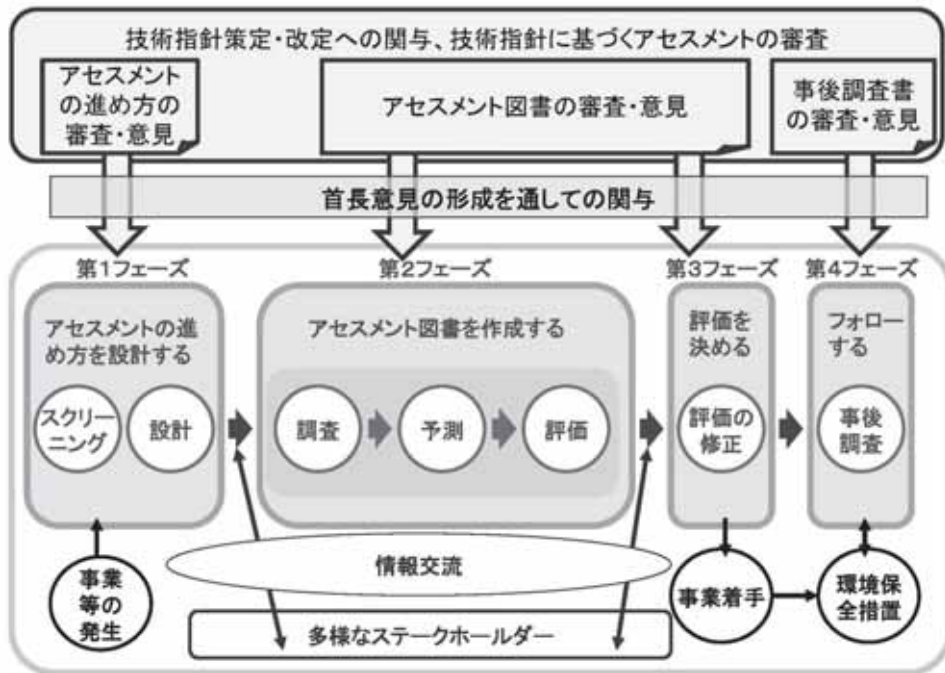
そのため、審査会の委員は評価項目に応じて選定され、技術指針を尊重しつつ、環境アセスメントの目標を達成するという方向に沿って、また全体像をよく理解して意見を言わなければならない。

4. 環境アセスメント審査会の役割と位置づけ

- 1) 首長の諮問機関として位置づけられています。審査会（または審議会）は、地方公共団体の条例や要綱で、首長が意見形成に際して意見を聴くための機関と位置づけられています。首長は意見形成に当たっては、審査会の答申を尊重することとされています。審査会の委員には、関連する分野の学識経験者や有識者、市民などが任命されています。審査会には、より客観性・透明性・専門性のある意見形成に寄与することが期待されます。審査会の運営は、会長の下に行政の事務局（環境部局等）が実務を行います。

審査会は、その設置した目的を明確にし、その目的に沿って役割や位置づけを明確にし、委員の人选や審査会の運営方法などを検討すべきである。目的が異なれば、委員や運営方法も異なることになる。複数の目的を持つこともあるが、どれを主とするのかを決めておく必要がある。「事業」の妥当性についてまで意見を集約するには、事業内容を適切に理解し、地域特性を適切に考慮し、高い説得性や透明性、公平性が確保できるような審査の方法を十二分に検討しておく必要がある。

通常、審査会は首長の意見形成に際して助言する機関である。したがって、事業者や住民などの利害関係者間における意見の調整機関という目的を持たせていないことが通例である。あくまでも、意見調整は首長の責任で実施されるものであり、その意見形成に際して科学的・技術的観点から助言するのが審査会の役割である。より客観性・透明性を確保で



審査会の役割と位置づけ

きる意見にするために、科学的・技術的立場を堅持すべく努めていることになる。

そのため、委員は、技術指針等に盛り込まれた評価項目について審査できる専門性があり、地域の過去・現在の状況に通じているとともに、事業特性についても理解できる人が任命されることになる。しかし、すべての課題に係る専門家を配置することは不可能であることから、適宜専門家や地域に通暁している人材を一時的に追加して審査することも必要である。

なお、審査結果に対しての責任は、法的に規定されていないようだが、少なくとも審査において求められる範囲を明確にしておくべきである。

2) 環境アセスメントの進め方、環境アセスメント図書の審査、フォローアップなどの各段階で意見を述べます。

環境アセスメントの手続きの中で、環境アセスメントの進め方(方法書等)、環境アセスメント図書(準備書、評価書等)、フォローアップ(事後調査書等)等を審査し、意見を述べます。環境アセスメントの手続きは、審査会の意見を

踏まえて、次の段階に進みます。

環境アセスメントのプロセスを進行させるに際しては、上図に示すように、順を追って一段階ずつ先に進める必要がある。審査会も、その進行状況に合わせて審査対象の図書等が異なることになるので、審査している段階を十分認識して進行させる必要がある。

審査会の意見は、適切な特定の時期に提出することによって環境アセスメントのプロセスが効果的・効率的に進行できるよう心がけることが必要である。

3) 科学的・技術的観点から審査・助言します。

審査に当たっては、技術指針に照らし、環境要素ごとの科学的・技術的な妥当性、環境保全措置等の妥当性、環境管理計画との整合性などのチェックを行います。

現地を視察し、地域の特性を把握して、審査に反映します。

首長による技術指針の作成および改定に対し科学的・技術的観点から助言します。

審査会は、設置目的により多少異なることになるが、環境要素ごとの科学的・技術的な妥当性をチェックし、誤りのない適切な環境保全計画になっていることを確認するとともに、地域の環境に係る目標を定めた環境管理に係る計画（環境基本計画、景観計画、森林計画、みどりのマスタープラン等）に示された目標が考慮された計画であるか検討する必要がある。なお、既存の計画間において齟齬を来している場合もあり、調整する機関が必要になることもあり得る。

また、審査会の設置目的によっては、ステークホルダーの意見等を参照しつつ、対象事業の妥当性に係る判断材料を首長等に提供するように制度設計することもあり得る。ただし、そのためには、事業内容を適切に理解し、地域特性を適切に考慮し、高い説得性や透明性、公平性が確保できるような審査の方法を十二分に検討しておくことが必要である。

科学的・技術的立場を堅持し、より客観性・透明性を確保するには、現地視察を実施したり、現地周辺で地域の方々の情報提供に係る参加を促すとともに、地域特性を考慮するために在野の専門家やN G O等の知識を活用することも考慮すべきである。

4) 意見をとりまとめ答申します。

意見のとりまとめに当たっては、特に重要と考えられる課題に絞り込んで集中的に審議したり、地域特性を考慮するため地域の専門家やN G Oの知識を活用するなどの方法がとられることもあります。

審査会で出された議論の結果を取りまとめ、首長に答申します。

答申の内容は、首長意見に反映されます。

審議に当たっては、効率的・効果的に審査する必要がある。重要な課題に絞り込んで審査したり、地域の事情に関するすべての情報を入手するのは困難であることから、地域の専門家やN G O等の知見を活用することも考慮すべきである。また、行政の環境保全担当部局等を含む体制で役割分担する必要がある。

審査意見は、ほぼその全部を首長意見に反映させている自治体が大部分である。しかし、審査会の設

置目的に照らしてその範囲に含まれない意見や審査の段階毎に必要なとされる意見でなければ、必ずしも反映されるとは限らない。ただし、答申内容と首長意見の内容で差異が生じた場合、どのような意図で変更されたのか、必要に応じて審査会に理由を説明する必要がある。

5. 今後のあり方

(1) 委員

専門家

- ・案件ごとの環境特性が十分カバーできる専門家によって審査される必要があります。そのため、案件に応じて専門家を委員に追加したり、ヒアリングなどによって専門的に十分な審査ができるようにする必要があります。
- ・委員が自身の専門に拘泥するような議論に終始することもあり、市民の期待に応えていないことも見られることから、環境について幅広く見たり、委員が制度や技術指針、各種の規制制度などへの理解を深めたり、自己研鑽の努力に努めることが重要です。

環境アセスメントの対象案件は、事業の特性も地域の環境特性も異なることから、審査会委員には極めて広範な知見が求められることになる。しかし、現実には人材に限りがある以上、必要に応じて案件毎に専門家を追加したり、委員がその周辺分野の専門家にヒアリングするなどの努力が求められていることに留意する必要がある。

また、委員自身には、自己の専門分野が評価項目としてどの程度の重要性を持っているかを判断するとともに、制度や技術指針、各種の規制制度などへの理解を深めるべく研鑽することが重要な責務として求められている。

一方、委員を選任するに際しては、技術的専門性のみから選任することには疑義があり、意見にバランスがあるか否かが重要である。環境の研究はバランス感覚が必要であり、常識をわきまえ、俯瞰の見地から意見を述べられるよう努力すべきである。場合によっては、初めて委員に選任された際に、見習

い期間を設けることも検討してはいかかと考える。

また、委員長には、バランス感覚が特に必要であり、常識的・俯瞰的見地から意見を誘導するとともに、脱線しかかった時にコントロールするべき存在になることが必要である。

人材の育成・確保

- ・分野によっては専門家が不足していることから、環境の各分野の専門家であって、幅広い見識を持った人材の育成・発掘が急務です。地方公共団体は、委員の確保のため環境アセスメント学会等と連携することもひとつの方法です。学会としては、環境アセスメントに係る情報の提供や専門家リストなどで貢献できます。

多様な分野が環境要因となっている環境アセスメントでは、多様な専門家から委員を選定する必要がある。しかし、一部の環境要因では、専門家が少ないがために経験豊富な委員に集中しがちであること、また、地方では専門家が少ない。そのため、委員の人材の育成が必要である。

また、多様な観点からの意見を集約する必要があるが、現在の委員のおよそ8割が大学教員で占められており、事業に関する知見に乏しい状態で審査されていると推察される。事業者と利害関係にある可能性を排除するためと考えられるが、環境アセスメントに精通している人材が不足していることから、今後は、民間出身者などの選任を考慮することが必要である。

ちなみに、審査会委員のうち環境アセスメント学会に所属している委員は、延べで5%以下であり、学会の専門家リストなどを活用することも考慮すべきである。

(2) 運営

- ・限られた期間内に十分な審査結果を得るためには、効率的な審査会の運営が重要です。そのため、事務局と委員の間で普段から地域における環境政策について相互理解を図っておくことが重要です。

- ・個別案件の審査を円滑に行うために、各種資料・議事録を事前に説明して情報を共有し、議論の手戻りを防ぐ仕組みを検討するとともに、事業者から提出された資料のケアレスミスを事務局が事前にチェックしておくことも必要です。

- ・特に「事後調査」段階では、方法書段階から評価書段階までと委員が異なることが想定されるため、経緯を詳細に説明することが必要です。

- ・審査においては、特に課題となる事項を中心に議論し、メリハリをつけた議論をすることが重要です。

- ・委員からの質問に対して、事務局、事業者、コンサルのうち、適切な応答ができる者が柔軟に回答することが必要です。

事務局とコンサル、委員の間で普段から十分なコミュニケーションを取っておくことが重要である。そのため、事前段階で事務局と委員との間でメールやヒアリング等を活用して技術的・専門的な内容確認を実施し、会議形式での委員会はその結果に基づく評価・審査、という2段階にする方法も考えられる。

全委員を招集する時間がない場合などでは、案件の特性を考慮して選定したメンバーからなる小委員会を開催して全体会の回数を減らすことも考えられる。これによって、案件の特性に応じた審査や委員間での意見交換・議論の促進に繋げることができ、さらに、事業者・コンサルタントが直接受け答えできれば、効率的で要点を絞った審査が期待できる。

また、出席しない委員から議論が蒸し返される可能性もあるため、意見聴取方法や各種資料・議事録を共有する仕組みを検討することも必要である。

事後調査段階では、アセスメント図書審査時の委員と異なることが想定されるため、対象事業を一貫して審査できるように経緯を詳細に説明できるようにしておくことが必要である。しかし、場合によっては任期終了後であっても当該案件の関連委員に特別委員として審査に加わってもらうことができる制度も必要である。

一方、審議のメリハリを考慮して、事務局と委員長で特に重要と考えられる課題に絞り込んで、集中

的に審議してもらう方法も考えられる。この場合、残余の事項は事務局で対応することになる。

審査会における議論の方法については、事務局が事業者に代わり各アセス図書について審査会委員に説明や質疑応答を行う方法と、事業者が直接審査会委員に説明等を行う方法がある。これらの方法の得失は、主に以下のように整理できるが、両者を審査段階に応じて使い分ける方式も検討する必要がある。

【事務局による説明】

- ・問題点が集約され、時間の節約になるというメリットがある。
- ・大都市などの行政指導型で事務局が主体となって動くケースでは、事務局が技術指針や予測・評価方法等への造詣が深いケースが多く、審査への対応も要点を整理した対応が可能。
- ・事務局が回答した場合、事務局が責任を取れるわけではない。
- ・事務局担当者の能力にも依存することになる。

【事業者による説明】

- ・審査委員と直接のコミュニケーションを図ることができる点では優れている。
- ・事業者の能力に依存することになる。
- ・審査会の形式化につながりかねないというリスクもかかっている。
- ・地方では事務局が第三者的な対応とならざるを得ないこともあり、審査会における委員の誤解

から生じる不合理な意見があっても事務局だけでは回答できないこともあり得る。しかし、事業者が直接説明できる場合には、対応も可能となり、煩雑な書類の増大を避けることができる。

6. 結 語

今回は、誌面の都合で審査会の委員（委員構成、委員に求められること、選任方法、任期）、運営方法（開催時期・頻度、審査内容、関係者の役割、環境アセスメント図書の審査方法）、審査会の公開と広報については解説を割愛した。興味のある方は、環境アセスメント学会のホームページで公開されるので、ご覧いただきたい。

なお、現在、「環境アセスメント検定」の可能性について検討をすすめるとともに、今次の環境影響評価法の改正によって必要とされることになった「調査の在り方～事後調査を中心に～」について検討を始めている。「環境アセスメント検定」が開始された際には是非とも挑戦いただくとともに、事後調査に対する提言等がまとまった際には是非ご覧いただきたいと思っている。

最後に、小冊子の編集に共に参加し、有益なご意見を開陳いただいたメンバー諸氏に改めて感謝申し上げます。