

山村委員からの提供資料

淀川水系流域委員会
第19回委員会 (H15.3.27)
第2回テーマ別部会共通 (H15.3.27)
参考資料2-1

注：住民参加部会のみ使用予定

参加型アセスの手引き

— よりよいコミュニケーションのために —



目次

はじめに	1
I 「参加型アセス」に向けて ～アセスにおけるコミュニケーション改革～	
1. アセスは、質の高いコミュニケーションが鍵	3
(1) 環境アセスメントとは	3
(2) アセスにおけるコミュニケーションの重要性	3
2. アセスにおけるコミュニケーションの現状と問題点	5
(1) 望ましいコミュニケーションの考え方	5
(2) アセスにおけるコミュニケーションの現状	6
3. コミュニケーション・ギャップを埋める先進的な取組み	8
(1) アセスにおける先進的事例から	8
(2) 他分野におけるコミュニケーションの先進事例・手法から	10
4. 提言：「参加型アセス」に向けて	12
(1) これからのアセスでのコミュニケーションのあり方	12
(2) 「参加型アセス」とは	14
(3) 参加型アセスにおいて各主体が担う役割	15
(4) ファシリテート機能の導入	16
(5) 参加型アセスの全体イメージ	18
II 「参加型アセス」のすすめ方	
～基本行動原則と事業者による設計・運用への手引き～	
1. 参加型アセスの基本になる各主体の行動原則	20
(1) 事業者	20
(2) 住民等	24
(3) 環境行政	27
2. 事業者による参加型アセスの設計と運用	29
(1) 事業者からみた参加型アセスの流れ	29
(2) 参加型アセスの設計	30
(3) 各段階でのコミュニケーション・ツールの解説	35
3. 参加型アセスの仮想実施例	39
(1) 仮想実施例の位置付け	39
(2) 仮想実施例の事業概要と経緯	39
(3) 仮想実施例	40
(4) ワークショップの設計と運営	43
4. 今後の課題	47
(1) 実践例の積み上げ	47
(2) ファシリテート機能の実践的検討	47

⑦総括と自己評価

総括と自己評価を内外に明らかにすることは、住民等の事業本体に対する個々の賛否にかかわらず、その後の事業のすすめ方に対する信頼性の基盤となるでしょう。

総括と自己評価として記載する内容のめやすを表17に示しました。

これらは、アセスと同様に、事業者による自己査定となりますが、必要に応じて第三者機関により外部評価を仰ぐことも考えられます。

表17 総括と自己評価の内容例

区分	項目	記載内容
総括	コミュニケーション計画の実施状況	当初の計画と実施状況、意見と対応状況
	公告・縦覧の実施状況	縦覧場所、縦覧人数、資料提供の方法等（貸与の有無、件数等）
	説明会の開催状況	回数・場所、参加人数、運営方法、意見の概要と事業者の対応等
	意見と見解	意見の件数、意見の概要と特徴と対応、個々の意見の内容と見解
	マネージメント	収支決算、人員配置の状況、その他（所管庁との協議状況等）
自己評価	情報の開示	十分に情報を提供したか 住民等の得心が得られたか（意見等により分析）
	対話	説明会の準備は十分だったか（意見等により分析） こちらの意図は伝わったか、住民等の得心は得られたか（必要に応じてアンケート等を実施）
	マネージメント	費用対効果、人材育成（スタッフへの教育効果） その他（かちとった信頼内容）

(2) 各段階でのコミュニケーション・ツールの解説

ここでは、コミュニケーション計画を具体的な内容となるコミュニケーション・ツールを紹介します。

これらの中には、制度に規定された手続きをこえて、自発的に住民等とのコミュニケーションを図ろうとするものについても含まれています。これらは、事業者がよりよい参加型アセスをめざす場合の選択肢として参考にしてください。

ファシリテーターは、事業者が採用したツールが有効に機能するように関連する情報を収集し、事業者に助言します。

まず、コミュニケーション・ツールの選択肢を、手続きの段階ごとに例示します(表18)。

表18 事業者におけるコミュニケーション・ツールの選択肢

手続き		コミュニケーション・ツール
方法書の段階	検討の段階	○住民等が発信している情報の把握・活用 ○住民団体等からのヒアリング ○方法書作成の公開ワークショップの開催
	公告・縦覧中	○住民団体等からのヒアリング ○自主的な説明会やワークショップの開催
	縦覧終了後	○方法書への意見と見解をホームページ等で公開
調査・予測・評価の実施		○請求に応じて準備書検討過程の公開 ○立会い見学会の開催 ○住民参加型環境調査の活用 ○代替案の比較検討などの公開ワークショップの開催
準備書の段階	公告・縦覧中	○住民団体等からのヒアリング ○説明会の開催、公開ワークショップの開催 ○自主的な公聴会の開催
	縦覧終了後	○準備書への意見と見解をホームページ等で公開
評価書の段階	とりまとめ	○準備書への意見を総括した意見交換会等の開催
	公告・縦覧	○報告・懇談会の開催
事業の実施		○事後調査報告書の開示と報告・懇談会の開催 ○住民等との協働による環境調査の実施

は規定の手続きにおける工夫の内容を示しています。

つぎに、各段階でのコミュニケーション・ツールを具体的に紹介します。

①方法書の検討の段階

方法書の検討・作成に際して、住民等の関心や意見、提案などを把握し、論点を明確にします。それに基づいて重点項目の絞り込みを検討します。これらの絞り込み経過は方法書や準備書に記載します。

なお、公告・縦覧の期間は限られているため、ヒアリングやワークショップなどはアセス手続きの事前の段階で行うことが現実的かつ理想的であるといえます。

表 19 方法書の検討におけるコミュニケーション・ツール

ツール	活用方法	対象の選び方	実施時期
住民等が発信している情報の把握・活用	方法書の検討に先立って、住民団体等が蓄積・発信している情報を収集し、それを参考に重点項目の絞り込みを検討する	地方公共団体や専門家への問合せなど	手続きの前
ヒアリング	住民等の関心事、事業による懸念、あらかじめ検討しておくべき環境保全対策(代替案の選択肢の提案など)を聞き出すようにする。	住民団体や関係分野の環境NGO等への訪問、または意見交換会の開催	縦覧中 (手続きの前が効果的)
ワークショップ	上記の意義に加え、論点をお互いに確認しあい、その後の論点のすれ違いを避けることができる。	住民団体や関係分野の環境NGO等への参加案内、および一般公募	縦覧中 (手続きの前が効果的)
自主的な説明会	方法書段階では義務付けられていない説明会を自主的に開催し、説明責任に対する姿勢を鮮明にする。	一般公募	縦覧中
意見・見解の自主的な公開	意見と見解を、方法書が確定する前ないし直後、または準備書の縦覧前に、ホームページ等で公開。	一般への公開	縦覧の終了後から準備書縦覧までの間

②調査・予測・評価の実施の段階

事業者が行う調査・予測・評価の過程に参加手法を採用することは、住民等に対して、調査方法や結果への理解を高めたり、事業後においても地域環境への関心を高めたりする効果が期待されます。また、外部からの調査者には読み取れない情報を提供する可能性があります。さらに、地域に精通している住民団体等の協力により調査を行うことで、費用対効果の大きい情報を得ることも期待できます。

表 20 調査・予測・評価の実施の段階におけるコミュニケーション・ツール

ツール	活用方法	対象の選び方	実施時期
調査、測定、検査等への立会い	焦点である環境項目の調査や測定、検査のようすを見学し、質問などに答える機会を設ける。	住民団体や関係分野の環境NGO等への招待、または一般公募	調査等の実施過程
住民参加型の環境調査手法の活用	対策の焦点となるエリアの環境を詳細に調べるのに活用。実施に際しては、条件（経費の分担や調査結果の帰属、住民団体等の自主性の保証など）を明確にした上で、協議する。	住民団体や関係分野の環境NGO等との協働（委託）	調査等の実施過程
ワークショップ	代替案を比較検討するときに、住民等の意見を参考にするために開催。	地域の住民団体や関係分野の環境NGO等への案内および一般公募	調査等の実施過程
準備書策定過程の公開	住民等より請求があった場合、準備書のとりまとめの経過を説明。	一般からの請求	準備書のとりまとめ段階

③準備書の公開の段階

この段階では、方法書の検討の段階で共有化してきた論点に基づいて議論することが望めます。そのことは、事業者の努力を的確に理解するとともに、「重箱のすみをつつくような」意見にも対応しやすくなります。

ここでも公告・縦覧の期間は限られているため、②の取組みと連動させることを視野に入れることが理想的です。

表 21 準備書の公開の段階におけるコミュニケーション・ツール

ツール	活用方法	対象の選び方	実施時期
ヒアリング	方法書検討の段階でヒアリングした団体などに、その後の経緯を含めて説明し、意見交換する。	住民団体や関係分野の環境NGO等への訪問または意見交換会など	縦覧中
ワークショップ	方法書検討の段階で確認した論点に基づき、準備書を評価しあうワークショップを開催する。	住民団体や関係分野の環境NGO等への参加案内、および一般公募	縦覧中
自主的な公聴会	事業者による公聴会は義務付けられていないが、説明会を補完し、意見交換を行う場として開催する。	一般公募	縦覧中
意見・見解の自主的な公開	方法書に対する意見と見解を準備書に資料として掲載する。	一般への公開	縦覧中
	準備書への意見と見解を、評価書のとりまとめ作業に入る前に、ホームページなどで公開する。追加意見の窓口を確保することが理想的。	一般への公開	縦覧の終了後

④評価書のとりまとめの段階

参加型アセスでは、どのような評価書がまとめられたかをきちんと報告し、確認しあうことを重視します。参加型アセスにより、住民等の意見がどのように最終的に反映されたかを説明するとともに、事後調査や不測の事態への対応などについて懇談し、住民等の理解と協力を働きかけるようにします。

表 2 2 評価書のとりまとめの段階におけるコミュニケーション・ツール

ツール	活用方法	対象の選び方	実施時期
意見交換会	これまでの経過をふまえた総括的な意見交換会を行う。準備書への意見と見解を開示し、方法書段階からのやりとりを総括して、評価書に反映すべきことを確認しあう。	住民団体や関係する分野の環境NGO等への参加案内、および一般公募	評価書のとりまとめ作業の初期
報告・懇談会	評価書を公告・縦覧するときに、報告・懇談会を開催する。これまでのやりとりがどのように反映されたかを確認し合えるように、対照表などを用意する。	一般公募	縦覧中

⑤事業の実施の段階

評価書で確定した環境保全対策の進捗状況について説明するとともに、予想通りでなかった場合の対応などについても説明し、事業者の継続的な努力に対して住民等の理解と協力を働きかけます。

「②調査・予測・評価の実施の段階」で、住民参加手法により環境調査を実施した場合は、事後調査もそのようにすると協働型の地域環境管理へとつなげることになります。方法書の検討の段階からそのような意図を持って住民等に働きかけていくことが理想的です。

表 2 3 事業の実施の段階におけるコミュニケーション・ツール

ツール	活用方法	対象の選び方	実施時期
事後調査報告書の開示	事後調査報告書をホームページなどの活用で公開する。または、地方公共団体を通じて開示する	一般	事後調査報告書の作成後
報告・懇談会	事後調査報告書をもとに報告・懇談会を開催する。その際、事後調査の方法の妥当性などについても意見を受けるようにする。	住民団体や関係分野の環境NGO等への参加案内および一般公募	事後調査報告書の作成後
協働型の事後調査	住民参加型環境調査の手法を活用して、大気質や水質、指標生物の地域における変化の把握に努める。	住民団体や関係分野の環境NGO等との協働(委託)	調査等の実施過程

3. 参加型アセスの仮想実施例

(1) 仮想実施例の位置付け

ここで紹介するものは、これまでに述べてきた参加型アセスの考え方で実施した場合の仮想事例です。

事業計画に至るまでの経緯、住民等の動向をもとに、事業者どのように判断し、どのタイプを選択し、アセス・ファシリテーターをだれにしたか、手続きの段階でどのようなコミュニケーション・ツールを採用し、結果をどのように判断したかを示しました。この例のように、4つのタイプ(31頁参照)は明確に区別されるのではなく、コミュニケーションの目的によってさまざまな組合せがあるものと考えられます。

これは仮想ですが、実際の実施事例が土台になっています。この事例のように、住民等とのコミュニケーションを考える上では、事業の規模や種類、地域環境の特性などもさることながら、住民団体等がそれまでにどのような取組みを蓄積しているかが大きな要因となる場合があると考えられます。

また、コミュニケーション・ツールの活用として、ワークショップについての設計と運営例を紹介しています。

(2) 仮想実施例の事業概要と経緯

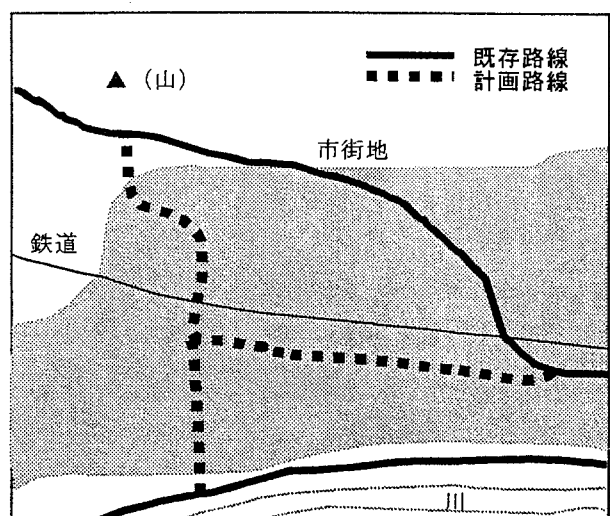
○事業名 B市都市計画道路整備・環境影響評価

○事業概要 市街地に2本の4車線幹線道路(高架部を含む)を整備。総延長9km。

○経緯

約30年前に計画決定したが、住民の反対もあり、事業化されていなかった。大火により用地買収の条件ができ、今後の防火・防災を考えて事業化を決定。

既存測定局の値や類似路線の交通量などからの推定で作成した「環境調査報告書」により説明を行ったが、理解を得られず、議会の指摘もあり、制度に準じてアセスを実施することとなった。



(3) 仮想実施例

ケース1「情報開示強化型」での実施例

【住民等の動向】

事業化決定は「寝耳に水」と反発。沿道の自治会を中心に連絡会を結成して、事業化に反対する運動を展開している。離れた場所にある既存測定局データによる「環境調査報告書」では不十分と指摘している。しかし、慢性的な渋滞が問題になっている既存幹線道路沿道の住民等の一部には異論がある。

【事業者の判断】

「環境調査」を実施した上に、住民等の要求によるアセスの実施である。十分に説明すれば、事業は交通流の円滑化につながり、公害の恐れがないことは、より理解がえられる。

【重視するテーマ】

沿道大気汚染の市街地住民に及ぼす影響の程度

【アセス・ファシリテーターをだれにしたか】

コミュニケーションの担当職員を設置

【コミュニケーション計画の概要】

方法書の段階	縦覧、意見募集	住民団体に方法書を配布し、概要書は全戸配布。
	自主的な説明会	地域別説明会の他、住民団体との懇談会を開催
	まとめ	意見と見解をホームページ等で公表
準備書の段階	縦覧、意見募集	方法書段階に同じ
	説明会	方法書段階に同じ
	まとめ	方法書段階に同じ
評価書		縦覧の他、住民団体等に配布
事後調査		事後調査報告書を、縦覧の他、住民団体等に配布

【実施結果の総括】

情報開示と逐次説明に訪問する姿勢は歓迎された。

しかし、予測交通量の設定では最後まで平行線となったため、大気汚染の影響について共通理解を得るには至らなかった。

また、地域別説明会において、既存幹線沿道の住民とその他の地域の住民との意見の違いが判明し、この段階での解決に至らなかった。

ケース2 「対話推進＋監視参加型」での実施例

【住民等の動向】

事業化決定は「寝耳に水」と反発。自主的に大気汚染、騒音についての簡易法による環境調査と住民健康アンケートを実施して、離れた場所にある既存測定局データによる「環境調査報告書」では不十分と指摘している。しかし、慢性的な渋滞が問題になっている既存幹線道路沿道の住民等の一部には異論がある。

【事業者の判断】

事業者である市が行うアセスへの不信感が強く、適正な実施であることを示す必要がある。計画の枠組みの変更はありえないが、環境保全対策では協議の余地がある。

【重視するテーマ】

事業者への信頼回復を図る。

【アセス・ファシリテーターをだれにしたか】

アセスのコンサルタント会社の担当者が実施

【コミュニケーション計画の概要】

方法書の 段階	検討の過程	反対している住民団体と懇談会を開催
	縦覧、意見募集	懇談会により反映したことを説明に訪問し、配布。
	自主的な説明 会	地域別の他、大気汚染、騒音、景観の3分野別に 開催
	まとめ	意見と見解をホームページ等で公表
準備書の 段階	作成の過程	調査・測定・検査への立会い見学会を開催
	縦覧、意見募集	方法書段階に同じ
	説明会	分野別説明会において、コンピューター・グラフィックスをお互いが使いあつて、意見交換
	まとめ	方法書段階に同じ
評価書		報告・懇談会を開催（資料として配布）
事後調査		年に1回、報告・懇談会を開催（配布）

【実施結果の総括】

住民等の意見を受けて測定箇所を増やした。また、コンピューター・グラフィックスを使った分野別説明会では、お互いが同じ機材とソフトを使って、感度分析や景観の変化予測などを行ったことは歓迎された。そして、その結果をふまえた高架立ち上がり部での環境保全策を盛り込むなどの姿勢が評価された。

しかし、交差点部分での拡散モデルの信頼性に対しては、一部の住民に根強い抵抗があった。また、高架部の景観問題は平行線をたどったが、景観デザインのワークショップを開催するよう住民から提案があり、道路の詳細設計において行うことを約束したことは評価された。

ケース3「監視参加+計画参加型」での実施例

【住民等の動向】

事業化決定は「寝耳に水」と反発。自主的に大気汚染、騒音、健康、景観について簡易法による環境調査などを実施。離れた場所にある既存測定局データによる「環境調査報告書」では不十分と指摘。2車線化の代替案も示した。しかし、慢性的な渋滞が問題になっている既存幹線道路沿道の住民等の一部には異論がある。

【事業者の判断】

周辺開発の動向もあり、交通量予測は難しく、不確定要素が大きい。住民等から出されている代替案も視野に、今後のまちづくりを考え、信頼関係の修復を図る観点から、柔軟に検討をすすめる。

【重視するテーマ】

持続可能な地域づくりへの住民参加

【アセス・ファシリテーターをだれにしたか】

住民団体を支援していた環境NPOが、アセス・コンサルタント会社の下請けに入る形で、業務を請け負ってもらった。

【コミュニケーション計画の概要】

方法書の段階	検討の過程	公募者を含む意見交換会、環境診断マップやカードを使ったワークショップを開催
	縦覧、意見募集	ホームページ上に意見交換コーナーを開設（ファシリテーターが管理）
	自主的な説明会	地域別の他、大気汚染、騒音、景観の3分野別に開催
	まとめ	集まった一般意見をふまえた意見交換会を開催
準備書の段階	作成の過程	調査・測定・検査への立会い見学会を開催 簡易測定法による大気汚染と音環境の測定
	縦覧、意見募集	方法書段階に同じ
	説明会	最終で総括説明会を催し、投票ゲームとコンセンサス会議方式のワークショップを開催
	まとめ	方法書段階に同じ
評価書		報告・懇談会を開催（資料として配布）
事後調査		住民団体に簡易法による年4回の調査を委託
		年に1回、報告・懇談会を開催（配布）

※ワークショップをどのように行ったかは表24（45頁）を参照して下さい

【実施結果の総括】

環境診断マップにより、大火後の低・未利用地での安全やアメニティの問題が浮上した。住民等の提案を踏まえて路線の一部区間について景観重視の早期整備で合意が成立した。高架部の景観問題は平行線だったが、投票ゲームを通じて焦点となった既存幹線道の環境保全策（防音壁や街路樹の整備等）を盛り込んだことが評価された。

(4) ワークショップの設計と運営

①設計上の留意点

参加型アセスでのワークショップは、具体的な調査・予測・評価の方法や環境保全対策に絞り込むまでの流れを、参加者の納得の上ですすめるための手法です。

参加型アセスでは、参加する人々（事業者と住民等の双方）の得心を獲得するために、時間的な制約を念頭におきつつ、なるべく早くから取組みを開始し、方法書段階から準備書段階の流れの中で、参加者間の相互理解と環境保全に関する認識が高まっていくように設計する必要があります。

なお、アセス・ファシリテーターが最も慎むべきことは、自分の知識の範囲内に参加者間の対話を閉じ込めてしまったり、環境に対する自分の思想や好みを押し付けたりすることです。

また、事業者は、上記のことを理解して、ファシリテーターが活動しやすい時間的な余裕やスタッフを動かせる予算的な手立てを準備しておく必要があります。

②ワークショップの設計

ワークショップは、アセスの手続きのどの段階で実施するかに応じて、活用する手法を工夫します。組み立てに際しての考え方を図5に示しました。

ワークショップを何回、どの段階で実施するかは、参加型アセスにおけるコミュニケーションの獲得目標によって違いが出るものと考えられます。また、議論の進展などによって、ときどきの状況に合わせた臨機応変の工夫も求められるでしょう。固定的な方法があると考えないほうが適当です。

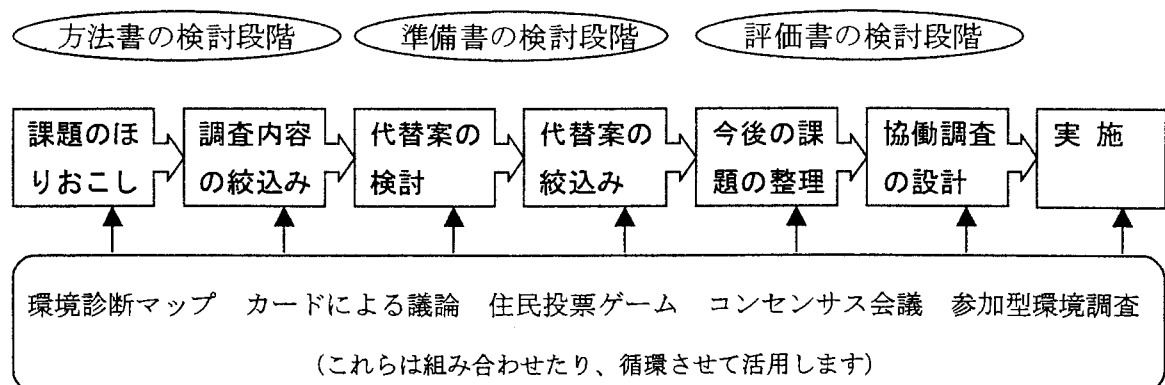


図5 ワークショップの組み立ての考え方