

第3部 設楽ダム建設による環境影響...生物多様性条約 COP10 に寄せて

第13報告 設楽ダム環境影響評価の問題点

森下 英治 (愛知学院大学)

1. 環境影響評価法による環境アセスメント
環境省が発行している「環境アセスメント
制度のあらまし」¹⁾では環境影響評価法につ
いて から のような見解を示している。

環境アセスメントを行うことは環境の悪
化を未然に防止し、持続可能な社会を
構築していくためにとても大事であり、
規模が大きく環境に大きな影響を及ぼ
すおそれのある事業について環境アセ
スメントの手続きを定め、環境アセ
スメントの結果を、事業の許認可など、
事業内容に関する決定に反映させるこ
とにより、事業が環境の保全に十分に
配慮して行われるようにすることを目
的とした。

そのための、環境アセスメントは、対象
事業を実施しようとする事業者が行う。
これは、環境に著しい影響を及ぼすお
それのある事業を行おうとする者が、
自己の責任で事業の実施に伴う環境へ
の影響について配慮することが適当だ
からである。また、事業者が事業計画
を作成する段階で、環境影響について
の調査、予測、評価を行うとともに環
境保全対策の検討を一体として行うこ
とにより、その結果を事業計画や施
工・供用時の環境配慮等に反映しやす
いこともその理由の一つである。

環境アセスメントは、事業の内容を柔軟
に変更できるような早い段階で行うほ
ど、高い効果を上げられる。また、事
業が環境に及ぼす影響は、事業が行わ
れる地域によって異なるので、環境ア

セスメントも地域に応じて行う必要が
ある。

そして、その実効性をより高めるため、
に示す手続きがあり、 に示す効果を予想し
ている。

環境アセスメントの方法を確定するに当
たっては、地域の環境をよく知っている
住民をはじめとする一般の人や、地
方公共団体などの意見を聴く手続きを
設けている。

事業計画のより早い段階で有益な環境情
報や一般の人の環境に関する関心事を
意見として聴くことによってその意見
を柔軟に反映でき、また、地域の特性
に合わせた環境アセスメントが行える
ようになる。

評価の姿勢については、「環境影響評価
法では事業者ができる限り環境への影響を小
さくしたかどうかという観点から評価を」と
し、より積極的な環境保全を目指し、よりよ
い事業計画とすることを期待している。

先に示した から により環境影響評価法
が事業者に期待することは、事業者は最適な
環境保全が行えるように責任を持って環境ア
セスメントを行い、そのため多くの環境情報
を取り込み計画に反映させながら、対象地域
に適した評価方法を採用することだと言える。

事業者が環境アセスメントを実施すること
(に関連) に対する設楽ダム建設事業者の
解釈は、「方法書についての意見の概要と事業
者の見解」で『環境影響評価は、法に基づき
事業者自らがを行い、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などに

反映させるために行うものです。設楽ダム建設による環境への影響については、本環境影響評価にて検討を行い、事業者の実行可能な範囲内で、できる限り回避・低減されていると判断しています。』と複数個所で記述されている。

困難な環境アセスメントにおいても適切な判断が行えるように、¹⁾ や ²⁾ が示されているのであるが、この記述に示される「事業者の実行可能な範囲内で」は、事業における実効性のある環境アセスメントが行えないことに繋がり、これが当該事業者における環境アセスメントに取り組む考え方であることが伺える。

2. 戦略的環境アセスメントと意義²⁾

事業は、政策、計画、事業という順に他段階の意思決定を経て実施される。従来の環境アセスメントは事業段階で行われる（事業アセス）が、既に事業枠組みが決定された段階なので、重大な環境影響が予見されたとしても事業計画の変更や中止は極めて困難である。そこで、意思決定の早期段階で環境配慮を行う、新たなアセスメントが現れてきた。これを戦略的環境アセスメント（SEA）という。SEAの要件は、政策・計画段階で実施、計画・政策の必要性の判断には、それを実施しないという案を含む複数案の比較検討が不可欠で、そのための社会・経済面と環境面の双方の影響の比較考量、プロセスの透明性と公衆参加、の3つがあげられる³⁾。

したがってSEAを採用する場合、結果としての「何をしたいのか」に対し、「どのようにするか」は、多様な案を検討することが可能となる。ダム建設事業の場合の事業アセスでは、ダム建設が前提となっているため、ダム以外の方法は検討しないが、SEAの場合には、その目的である治水や利水を実現する方法を、ダムに限らず検討することができる。

我が国ではダム建設の賛否が議論されることが多い。ダム建設の影響は対象地域の水没だけではない。下流域での河川環境が大きく変化し、流域全体での生態系や生活環境に著しい影響を及ぼす。したがって、環境影響に関して十分な情報公開と「意味ある応答」のされる参加が必要で、参加の結果が事業計画の意思決定に反映されることが必要だが、そうっていない。

多くの場合、数十年前、参加という概念が未熟な時代に作られた建設計画に沿って建設準備が行われている。愛知県設楽ダムは、1962年に発電用ダムとして予備調査が開始され、42年後の2004年に、ダム建設に向けた事業アセスの手続きが始まり、環境影響評価方法書が縦覧された。この42年の間に電力事情は変わり、開発目的は治水と利水変わっている。

だが、目的が変わっても、その達成方法についての再検討はされていない。治水・利水について市民団体からダム以外の代替案が提案されているが、開発主体はそれを検討することもない。また、評価対象領域の設定など方法書に対する疑問にも十分応えていない。これでは、ダム建設自体が目的化しているのではないかとの印象を受ける。

この一連の手続きには問題が無いというのが開発主体の主張で、着工に向けて着々と手続きが進行している。これまでに40数年も費やしてきたのは、ダム建設に疑問を持つ人々は多いからで、現状の手続きではこのような状況が頻発する。事業アセスは、事業ありきでスタートするからである。

したがって、このように長期間を経過し、事業目的も変化した開発には、改めてSEAの適用が必要なことがわかる。プロセスの透明性が不可欠で、地域の合意形成が求められる。設楽ダムの場合、治水・利水のためにどのような方策が最適かを、ダムに拘らず複数

の案を、総合治水の立場から透明性の高い方法で検討することが求められる。財政状況の厳しい今日、環境への影響とともに、費用対効果の検討も必須となっている。

3. 環境アセスメント手続きの問題

設楽ダムにおける環境アセスメントは、環境影響評価法の基本的な考え方を正しく理解していないことがその原因であると考えられるが、手続きにおいて、少なくとも次の3点の問題があると考えられる。

- (1) 水質調査対象地域の設定、(2) 豊川水系での人と自然との触れ合いの活動についての未調査、(3) 国の天然記念物のネコギギの保全措置の検討

以下、これら3点についてその理由を示す。

(1) 水質調査対象地域の設定

水質に係る調査地域を方法書において「布里より上流域」としている。これに対し、「三河湾まで含むべきである」とした意見が多く出されたにも関わらず、不十分な見解により、調査地域の見直しを行っていない。事業者見解では、調査地域を布里より上流とした理由として以下が述べられている。

「・・・必要な資料を集め地域特性を整理しておくことが必要な区域として、原則として、ダム下流の布里地点の集水域としました。」(方法書についての意見の概要と事業者の見解(2/33)(6)の見解)

「・・・なお、布里地点下流では、横断工作物、大きな支川流入、取排水など外部要因の影響が支配的となっていると考えています。」(34)の見解など)

しかしながら、で示す「原則」についてその理由が明確でなく、また、で示すように、他の影響が布里地点より下流に影響を及

ぼすことは予想できるが、そのことがダム建設による影響がないことの理由にならない上に、それが支配的かどうかは当該ダム建設による影響と切り離して評価すべきである。さらに、環境影響評価法では、既に環境が悪化しているなどの地域に対して、事業の実施により当該環境に更に負荷を加えることは、より一層の環境悪化をもたらすものであり、十分な環境配慮が強く求められる地域という解釈がされている⁴⁾。事業者によるの見解でも布里地点下流について他の事業により既に何らかの影響があることが示唆されており、この事業では評価を行わないという判断は適切でない。

(2) 豊川水系での人と自然との触れ合いの活動についての未調査

人と自然との触れ合いの活動について、「豊川水系を河口域まで調査対象にすべき」((101)の意見)に対し、この水系における採捕活動を人と自然との触れ合いではないとし、調査を行っていない。

「人と自然との豊かな触れ合い」については、『自然豊かな地域へ出かけていったり、街の中の緑地や水辺地の自然が目に入って安らぎを覚えたりするなど、非日常的な余暇活動において行われる野外レクリエーションから、日常生活における散策などの触れ合い活動に至るまで、登山、キャンプ、自然観察、水遊び、釣り、キノコ狩り、休養、眺望、花見、散策等の様々な活動の形態が想定されるところである。』⁴⁾と示されている。

豊川水系においても水遊びやレクリエーションとしての釣りが行われており、また、アユ・シラウオ、テナガエビその他の魚類の採捕を総じて経済活動としていることが実態を表しているか疑問である。したがって、これらの活動が「人と自然との豊かな触れ合い」に該当しないとするならば、その確認を正確

にすべきである。

(3) 国の天然記念物のネコギギの保全措置の検討

ネコギギの生息地について、移植を前提とし、現状の保全を含めた対応策を検討していない。環境影響評価法における環境保全措置の検討に当たっての留意事項として、環境への影響の回避又は低減を優先するものとし、代償措置については、回避もしくは低減措置が困難か否かを検討することが求められている。しかし、当該環境アセスメントでは、ネコギギの生息地について影響があるとしながら、これの保全については代償措置としての移植を提案し、回避もしくは低減のための代替案の評価・検討が行われていない。

4. まとめ

設楽ダム建設のための環境アセスメントは、

上記で示すように、環境影響評価法の求める環境アセスメントの実施方法を正しく履行していると言い難い、環境アセスメントで不十分である個所について、追加の環境アセスメントを行うべきである。

参考文献・資料

- 1) 環境省総合環境政策局環境影響評価課、『環境アセスメント制度のあらまし』(電子版、更新版)、H18、環境省
- 2) 原科編著、『環境計画・政策研究の展開 - 持続可能な社会づくりへの合意形成 - 』、H19、岩波書店
- 3) 森下・原科、「「環境」「防災」と戦略的環境アセスメント」、『地球環境と防災のフロンティア』、H20、日本建築学会総合論文誌
- 4) 環境庁環境影響評価制度推進室監修、『逐条解説環境影響評価法』、H12、ぎょうせい