

普天間飛行場代替施設の独善アセスを糾す 島津康男

4月19日に開かれた事例研究会での私の発言をもとに、当日、桜井会員の発言、参加者から出された意見・質問を参考に修正・加筆した。

はじめに あえていえば、これは日本のアセスの歴史で最悪の事例である。同じ事業について沖合案に沿岸案と3年おいて方法書が2回提出され、2回目は知事が一時受け取りを留保し、また、後出しジャンケン宜しく、事業者が次々に情報を小出しにするので、2回目だけについても知事意見が2度にわたり、修正版、確定版を合わせて3つの方法書を出すといった、異常な事態になった。一口でいうと、正に独善的なアセスである。このようなアセス方法書を作成したコンサルタントにも責任の一端があるといわねばならない。

審査会の審査は熱心に行われており、指摘事項は適切であるが、環境省の基本的事項の改正への留意が足りないことへの指摘がないことや、方法書に予測結果を記載している誤りへの指摘がないなど、アセスの根幹に係わる部分に理解が足りないのは残念である。また、審査会意見を受けての知事意見に、審査会意見を引用しつつこれに責任を転嫁する間接話法に違和感があり、同時に県の担当部局の弱さがめだつ。これらの詳細はそれぞれのところに具体的に示している。

計画地域は国の天然記念物のジュゴンの生育地であり、その保全は本アセスにおける最大の問題なので、以下の議論でもこれを第一優先にしている。結論又は提言をまず記し、その後、時系列を追って詳しい解説を行う。

結論 事業者への要望を重要度の順に示す。

1. **ジュゴンを象徴とする生態系への影響の定量評価を実施すること。**これには、**具体的な代償措置の提示を含み、そのための調査・予測手法を準備書作成前に公表すること。**これには、**国際共同作業による実施可能性も含まれる。**定量的予測が難しければ、**事業そのものの撤回を考慮すること。**
2. **社会・経済項目を含む戦略アセスの結果を準備書に記載すること。**これには、**沖合案・沿岸案・ゼロ案の比較評価を含む。**また、**単なる説明会ではなく、双方向コミュニケーションを保証した住民参加型アセスを準備書の公表段階から実施する**

こと。

3. **関連工事のアセスを行なうこと。**これには、**事業地域周辺での海砂の採取、域外での土砂調達の双方を含む。**
4. **実機飛行調査の日時公開、体験結果のアンケート等による住民参加を保証すること。**

1回目の方法書(2004年4月) 本件は名護市の辺野古に米軍の普天間飛行場を移転する計画で、2004年4月に沖合案(さんご礁上に2500mの滑走路)のアセス方法書がでたが、計画自体が確定せず、事業者の那覇防衛施設局(当時 現那覇防衛局)はこの計画を撤回した。その時、地元の市民団体が自前の方法書を事業者より先に公表するといった快挙があった。2004年10月16日には、環境アセスメント学会の研究発表会(沖縄)で、参加者有志が1回目のアセスに対して、事前調査の中止要求などを含む緊急アピールを行なっている。

2回目の方法書を知事が受け取り留保(2007年08.07 301 1°-2' 通し1°-2' になっていないので読みにくい) 防衛局は改めて沿岸案(1800m滑走路V字型2本)の方法書を2007年8月に出した。ところが、知事は「立地についての協議が確定しておらず、この段階ではアセスをはじめするには足りない」として受け取りを留保するという想定外の行動にでて、県・市の施設での縦覧が出来ず、防衛局は地元のホテルの一室を借りて縦覧させるという、これまた珍しいことになった。アセス法第7条では、「事業者は公告縦覧しなければならない」とする一方で、「知事は意見をいうものとする」と受け取りを強制しておらず、縦覧場所も施行規則第2条で「事業者の事務所、関係自治体の協力が得られた場合は庁舎その他の施設、その他事業者が利用できる適切は場所」となっているので、ホテルを使っても違法ではないが、異例であることは間違いない。

知事の留保解除と1度目の知事意見(2007年12.21) それでも、住民の意見提出が進んだせいもあってか、10月24日になって知事は留保を解除し、審査会の審査を経て12月21日に知事意見を公表したが、そこでは「計画が不確定でアセスをかける段階にない」との審査会の意見を尊重せよといている。これには、更なる事件があったからである。すなわち、計画内容が

不確定として審査会は35項目76問に及ぶ質問を出したのであるが、防衛局は「多くが決定しておらず、回答困難」とし、そのため見切り発車の形で、12月21日の知事意見になった。

埋立て事業説明書の公表(2008年01.11) ところが、2008年1月11日になって、防衛局は150ページに及ぶ「事業内容の説明(公有水面の埋立て)」という説明書を提出し、問題がより複雑になった。沿岸案になっても埋立てが必要であるが、「公有水面埋立て」は知事の許可事業であり、アセス手続きとは別にその手続きが必要である。このため、両方の手続きを合わせる形で、防衛局はこの時点で埋立て事業の具体的内容を公開し、400万 m^3 の現地調達以外に1700万 m^3 の土砂を域外から調達する必要があること、護岸工法には3つの代替案があるが、そのうちもっとも工事期間の短い(5年)案を採用すること、などを回答してきた。1700万 m^3 の土砂は結構大きな量で、沖縄全体での年採取量の12.4倍に達する。時間的に見て、これだけの詳細な計画が審査会からの質問時に出来てなかったはずはないのに、事業者は後出しジャンケンをする。なお、護岸工事の代替案比較に工期だけを評価基準にするのでは不十分で、環境への影響の評価も必要である。

2度目の知事意見(2008年01.21) 審査会は説明書を追加資料とみなして審査をし、1度目の知事意見から1月後の1月21日に改めて知事意見を出した。そして、「事業内容がある程度想定できる段階において書き直しする必要がある」との審査会の意見があることを認めながらも、「準備書を作成するまでの間に環境項目・手法を再検討し、その内容を調査の着手前に県と協議し、その結果を公表すること」と、ここでも先送りを容認した。

しかし、飛行場といえば「騒音」「安全性」が最大の関心事であり、沖合か沿岸かの立地問題でもこれが一つの軸になっているのだが、騒音の予測には飛行ルート・機種・飛行回数の計画諸元が必要なのに、それが決まっていない。埋立て用の土砂をよそから搬入するなら、その土取場も当然アセスの対象になるのに、それが決まっていない。関西空港・中部空港では、当然土取り場のアセスをしている。

事前調査の問題 さらに、ここはサンゴ礁そしてジュ

ゴンと特異で貴重な自然環境の場所であり、そのゆえにこれらの事前調査が行なわれているが、サンゴ礁にジュゴン行動探知用のソナーを打ち込むなど大変荒っぽいやり方で、それ自体が環境に影響を与えている。この事前調査については、審査会が「現在、事業者が実施している環境現況調査は、ジュゴンやサンゴ類等の生物的環境への影響が懸念されることから中止させる必要がある」と述べたのに対し、知事意見では「中止させる必要があるとの答申を踏まえ、事業者において十分配慮し、本意見に基づいて適切に調査を実施する必要がある」と、方法書のやり直しの部分と同じく審査会の意見を引用する間接話法を使ってトーンダウンしている。第一、中止を念頭におきながら調査を継続せよというのは矛盾でないか。

本来、現地調査は方法書の手続きが終わってから開始すべきものであり、アセス手続き開始前の事前現地調査には余程の理由が必要である。少なくとも、方法書の中でその理由と計画、そして既に始めている調査の内容を記載し、現地調査が環境に与える影響への判断を示すのが常識と考える。

「書き直し」と「出し直し」 知事は準備書公表前の修正による「書き直し」を指示したが、これは一度撤回してからの「出し直し」とは異なる。これまでの事業者の行動からみて、小出しに追加・修正を繰り返せばいいと思っているのであろうが、問題を先送りしてなし崩しに手続きを続けるのはアセスの形骸化そのものの行為であり、撤回させ、「出し直し」を求めるのが適切ではないか。その理由は次の通りである。

2005年に、環境省は「環境影響評価の基本的事項の改正」を指示しており、そこでは、「技術指針に定める調査・予測に関する標準項目・標準手法をそれぞれ参考項目・参考手法とすること」「予測の不確定性の検討に当たっては、前提条件を変化させて結果の変化を見ることにより、不確定性の程度を把握すること」など、事業の特性・地域の特性、事業の不確定性に依拠してメリハリのあるアセスにすることを求めている。この指示は本件の1回目の方法書以後に出たものであるのに、3年後の2回目の方法書での環境項目の設定内容は1回目と変わらない在り来たりの方式のままであり、メリハリへの努力が見られない。これは「出し直し」の基本理由になるが、この指摘が審査会意見にないのは残念で、アセスへの理解が少ないと思わざるを得ない。

改定方法書の公表(2008年02.05、今回は通しページで383ページ)ところが2回目の知事意見から1月もたたない2月5日になって、防衛局は「方法書に対する追加・修正資料」を出してきた。383ページと元の方法書と同じ位の厚さがあり、記載の書式も同じで、改定方法書と見られるが、二つの点で8月の方法書と違っている。

まず、飛行場のアクセスで一番大事な基本情報である滑走路の配置・規模、6つの想定機種(噂のある垂直離着陸機V-トールは入っていない)と1日266回の想定離着陸回数及び19パターンの想定飛行経路が書いてある。しかも、**別添資料6「航空機騒音予測報告書」2006年6月(防衛施設周辺整備協会)**として、上記の飛行パターンに基づいたWEPCNLの予測コンターまでが載っており、つまり準備書の段階に踏み込んでいる。その日付からみて、2007年8月の方法書公表時点でこの飛行パターンは決まっていたのであり、なぜ審査会からの質問への回答で未確定といったのだろうか。

さらに、これは参考資料であってアクセスとしての予測ではないとの言い逃れをしても、アクセスの計画を記載すべき方法書に予測結果を載せるのは、前に述べたジュゴンの事前調査よりも悪質な独善である。方法書の段階にもう準備書できている例は結構あるので、逆にこれは事業者の正直さの現れかも知れないが、アクセスの根幹に係るこのことが審査会の意見にないのは残念である。

埋立て土量の変更は計画変更にあたるか この改定方法書におけるもう一つの柱である工事計画の記載は、前に述べた1月11日の「追加資料」を敷衍したもので、特に新しいことはないが、次のような問題がある。

アクセス法第28条では、「事業内容に修正がある場合は手続きのやり直し」が必要で、規模の縮小、軽微な修正の場合は除外としている。飛行経路など改定方法書に初めて出てきた計画諸元は新しい情報であって計画の変更ではない。計画の変更といえば、初めの方法書で「埋立て土量約2100万 m^3 、このうち200万立方 m^3 を事業地周辺での現地調達、残りの1900万 m^3 を購入」とあったのが、改定方法書では「現地調達400万 m^3 、購入1700万 m^3 」となっており、現地調達が初めより倍増しているが、購入量は減っている。なお、変更が20%以下なら軽微とみるのが普通なので、環境に与える影

響が直接に現れる現地調達分だけを対象にするなら、事業の内容に大きな修正があるとして方法書を出し直すことになるが、これだけで事業内容全体の修正、特に軽微でない修正とみるかは微妙である。一方、外部調達分の土取り場でのアクセスが必要なことは前に述べた通りである。

前に述べた、環境項目の選定、予測・評価の方法の不備を理由とする「出し直し」は、今見た計画の修正を理由とする場合より根本的な問題である。

確定方法書の公表(2008年03.14 通しページで395ページ) 県からの意見を受けて修正したとして、3月14日に「方法書に対する追加・修正資料(修正版)」が出された。実質的な確定版であり、これでアクセスのための調査が始められることになる。

これまでに見たように、このアクセスの柱は「騒音」と「ジュゴン」である。この点に関し、県は

- ・ 実機飛行調査・エンジンテストや音の水中への影響の検討を明示している
- ・ ジュゴンの事前調査地点を明示し、かつ複数年にわたる調査の可能性を記載している

などと、県の意向が盛られていると評価している。

このうち、実機飛行調査には、中部空港のアクセスで夏冬2回の実施例があり、その結果、100mの沖出し、11度の滑走路方向の微調整が行われたが、それに習って、考えられる多様な実験飛行パターンの採用・実施日時の事前公開・住民へのアンケート調査の実施などによる住民参加の保証が必要である。

ジュゴンの調査・予測・評価、ジュゴン裁判 このアクセスの大きな柱はジュゴンの保全であり、そのゆえにこそ事前調査が行われているのであるが、方法書の確定版には、予測手法について「類似の事例や既存の知見等を参考に定性的に予測する」と書いてあるだけである。前に述べた環境省の「基本的事項の改正」では、特に生態系について定量的予測を重視するよう求めているので、定性的な予測では済まない。事業の有無によってジュゴンの数がどのように変わるか、減少を止めるためにどんな代償措置が必要かを示す必要がある。第一、類似の事例がないからこそ問題が大きいのであって、技術指針を引き写しただけの予測手法はジュゴンに通用しない。

防衛局には思わぬ事態だったかも知れないが、1月

23日に米国サンフランシスコの地方裁判所は国防総省に対し、「基地建設によるジュゴンへの影響を回避すること、このため90日以内にアセス文書を提出すること」を命ずる判決を出した。ジュゴン・日米の自然保護団体が原告となって5年前に提訴していたものである。2月5日になって改定方法書をだしたのには、このことが関係しているのかも知れないが、ジュゴンのアセスはこのままでは済まない。

又、県が評価している複数年の調査期間には、次のような重要な意味がある。すなわち、方法書の確定が3月にずれこんだため、最低必要な四季調査のうち冬季の調査が行えず、当初の予定だった2008年8月の準備書提出が不可能になるからである。県は最低1年間の調査を求めており、しかも方法書確定前の事前調査を数に入れないとしている。

工事期間が最短の工事を採用するとしたのは、2014年に飛行場の使用をはじめるとを前提にしているからで、これからアセス手続きの終了時点を逆算しているのである。これも、本アセスの形骸化の原因になっている。しかし、ジュゴンを象徴とする生態系への影響の定量評価は、調査期間が長ければ可能なだけでなく、手法そのものの検討からはじまる。方法書の修正でもっとも重要なのはこのところにある。もし、適切な予測手法がみつからなければ、それだけで事業の実施が否定されるからである。

戦略アセスを 必要条件は社会・経済項目と住民参加 環境影響評価法は10年で改定することになっており、それは目前にきている。そして、立地選定の段階にアセスを行なう、いわゆる「戦略アセス」が改定の目玉となっている。そこでは、複数の立地案を比較評価することが求められ、すでにいくつかの地方自治体では先行実施に踏み切っている。事業実施段階に行なわれる現在のアセス手続きでも、「伊良部大橋」「八重山リゾート」と、方法書の段階から複数案を前提にしている事例は、沖縄県にも前例がある。

翻って普天間飛行場代替施設のアセスを振り返ると、もともと沖合か沿岸かの立地選択が問題の中心だったのだから、これ自体が本来戦略アセスの適用対象である。沖合案では騒音の影響が少ない代わりに、自然環境への影響が大きい。沿岸案では逆に騒音や集落の安全性が問題になるといった根本的なトレードオフがあり、正に複数案の比較の典型である。

愛知万博のアセスでは、準備書の段階で立地場所が変更され、これに伴って準備書の修正が行われて、ここでは複数の立地案の変遷経過と、それぞれの案についての影響評価の比較が行われている。本件について、方法書のやり直しがなくても、準備書で比較評価を記載することは可能であり、またそれが最低必要な条件である。その際、ゼロ案（事業を実施しない場合の将来の状況）と沖合案の双方が比較対象になることを注意したい。

目前の法改正を考え、現行のアセスで駆け込み強行突破することを考えているとは思いたくないが、既に戦略アセスの先行事例が各地で出てきていることもあり、防衛局はこのことを考えに入れる時期に来ているのではないかと。

その戦略アセスでは、大気・騒音・水・生物などいわゆる物理・自然環境だけでなく、計画の費用対効果、地域社会への影響といった経済・社会環境をも予測・評価の対象にすることが求められる。防衛局が沖合案から沿岸案に変更した理由には、自然環境への影響を減らすためだけでなく、船による漁民の工事妨害を避けることがあったが、その一方、沖合案だと技術的に地元建設業界の参入が不可能なのに対し、沿岸案では参入可能という地域社会への影響も大きい。現在の沿岸案に対し、県がもう少し沖に出す微調整案にこだわるのも、埋立て面積、従って地元建設業界の事業量の増大を意識しているのかもしれない。

このように、騒音・サンゴ礁・地域経済のどれをとっても、沖合か沿岸かの代替案自体がアセスの対象となり、本来的に戦略アセスの必要性は大きい。同じ沖縄では、那覇空港の拡張、那覇市のモノレール延長で住民参加型の計画を進めている。事業の所管省が異なるとはいえ、普天間代替施設の計画になぜ住民参加が行われないのか。これは、県の姿勢の問題である。

もともと、この施設は米軍のためであり、防衛局はその要求に沿うように作るだけで、完成後の供用形態は米軍が決めるのである。このような状況の下で日米共同のアセスを視野に入れるのは突飛だろうか。そうなら、思いやり予算による米国業者のアセスを提案するのは極端すぎるだろうか。米国型のアセスは当然戦略アセス的であり住民参加型である。ジュゴン裁判のこともあり、防衛局そして県はどう思っているのだろうか。