

川辺川ダム計画から今後のアセスメントのあり方を考える

鷲 詳 子

はじめに

熊本県相良村に1966年に計画された川辺川ダム事業計画は、34年を経て2000年12月に土地収用法に基づいて事業認定された。この間に環境を取り巻く諸事情も大きく変化し、環境影響評価(以下、アセスという)制度も実施の閣議了解から実施要綱の閣議決定、法制度成立・施行と諸外国からは大きく遅れながらも整備されてきたが、川辺川ダム計画はこの経緯以前の計画という理由で、その規模にもかかわらずアセス制度の枠の中から外され、現アセス法の対象ともなっていない。

これに対し事業者である建設省(現国土交通省)九州地方建設局及び川辺川工事事務所は、アセス法に準じた調査を実施したとして、2000年6月、報告書「川辺川ダム事業における環境保全への取り組み」を公表した。また、この公表にあたり、事業者は説明会の開催、意見の聴取も行った。

本稿ではこの報告書とその一連の手続きの問題点を、記載された内容・保全策から、住民の意見はどう反映され、保全策に活かされているか、また住民はこの計画が環境に与える問題をどう予測し、何を懸念しており、事業者の報告書はそれに応えるものとなっているかなど、さまざまな視点から検証し、真に住民の求めるアセスとは何かということについて提案していきたい。

1. 川辺川ダム事業の現状

川辺川ダムは日本三大急流の一つとして知られる球磨川(流域面積1880 km²、流路延長115 km)の最大の支流川辺川(流域面積533 km²、流路延長62 km)に治水、利水、発電を目的に1966年に

計画された多目的ダムで、集水面積470 km²、湛水面積391 ha、総貯水量1億3300万tと、国土交通省管轄では九州最大規模である。現時点での総事業費2650億円、利水事業など関連事業を含めると4100億円といわれる巨大公共事業である。現在、付帯工事などの進捗率は80%と進み、最大の水没地である五木村頭地の代替地移転も始まっている。事業者は平成12年度着工を目標としていたが、最後の法的手続きである球磨川漁協との補償交渉の締結は、2月28日の通常総代会で混乱の末否決され、12年度の着工は事実上困難となった。国土交通省は、現時点では漁業権の強制収用の考えはないとしているが、ダム建設のカギを握る漁協内部のダム推進派と反対派の烈しい攻防は今後も予想される。

しかし、計画より34年が経過し、目的である治水、利水、発電を取り巻く事情は一変し、全ての目的は喪失して、環境問題、財政問題などの浮上により、川辺川ダム計画は無駄な公共事業の象徴となっている。漁協組合員、利水農家、水害体験者、自然保護団体の反対運動に加え、中流域の村においては住民投票条例を求める署名活動も始まり、流域市町村の議員有志も「川辺川を考える議員の会」を結成、反対の声は増えるばかりである。さらに、不知火海沿岸の37漁協が有明海のノリ不作を契機に、影響が出てからでは遅いと、事業が海に与える影響について環境調査を求め、強い結束の下一步も引かない構えを見せている。

2. 球磨川漁協の闘い

公共事業が着工に至る経過の中で、その手続きが如何に不当なやり方で進められるかということ

を世論の前に明らかにしてきた意味において、球磨川漁協のこれまでの闘いは特筆すべきものがある。

全国の多くの漁協がダムや堰の建設後、稚鮎を他から買い放流するという増殖事業に切り替えてきた中、球磨川漁協は本流の3つのダムの建設後も自然遡上の鮎にこだわり、春河口近くで稚鮎を掬い、トラックに載せて上流に放流することによって、球磨川産の鮎を守ってきた。組合員は、ダムが鮎漁にどんな影響を与えるかを熟知しており、ずっとダム反対の立場をとってきた。

ダム工事には必ず漁業権が免許されている漁協との補償交渉が必要であるが、ダムに関連する付帯工事を先に進め、進捗率という既成事実の前に、もう反対しても無理だと思わせてから補償交渉を申し込むのが今までのダム建設の常套手段である。多くのダム建設において、漁協の反対運動は条件闘争であったのに対し、球磨川漁協の反対派は漁業法、水産業協同組合法(以下、水協法という)を盾にし、自分たちの権利を主張した闘いを繰り広げてきた。

この反対派組合員たちの主張が正しいということが一番象徴しているのが、2月に開催された通常総代会に至る経緯である。多数派工作によりダム推進派で占めた執行部は、水協法の違反を繰り返し、密室の中で補償交渉を進めてきた。指導する立場にある熊本県漁政課も、漁協執行部の違法を結果として見逃し、通常総代会に補償交渉の締結に関する議案があげられたが否決され、先に述べたように12年度の着工は事実上難しくなっている。

結果として否決されたものの、組合員の生活権や公共事業の決定が数人の漁協執行部に左右される——しかも違法行為や強権的行為の下に進められた——という事実には納得がいかない。しかし、このことは組合員が自分たちの権利を主張して反対をすれば、ダム建設は不可能であることを示している一例である。

3. 住民が懸念する環境問題

川辺川ダム事業の湛水面積は391 ha、アセス

法の対象となるダム事業は、湛水面積100 ha以上であるにもかかわらず、アセス法の対象になっていない。また、地域の住民が望む環境に関する調査の目的・内容は、現アセス法の目的・内容とは必ずしも一致しない。

球磨川本流に1954年以降荒瀬ダムをはじめとする3つのダムが建設されて以来、環境の悪化は地域の産業にも大きな打撃を与えてきた。流域住民はその後の環境悪化を長期に亘り見てきた目撃者であり、体験者である。産業や生活が地域の環境と密接に係わっている地方においては、環境は単にいわゆる環境問題として捉えられているのではなく、社会問題であり、財政問題である。

川辺川ダムに関して、環境面からの懸念を住民の意見をもとに取り上げてみる。

ダム建設による濁水の長期化、土砂の供給ストップが下流や干潟に影響を与えることは球磨川の既設ダムが実証している。春、川を真っ黒に染めて遡上していたアユは、ダムや堰の建設後遡上不可能となり、放流に頼っている。産卵場や生育場所の減少に伴い、遡上数は100分の1にも激減、鮎漁は大打撃を受けた。ウナギその他の魚種全てが大幅に減少した。河口に広がっていた藻場・砂干潟の減少に伴い、干潟を歩けば踏みつけるほどいた貝類、魚類は姿を消した。魚種、漁獲量の減少と共に、漁師は生活の糧を失った。鮎漁と景観が売り物の観光にも打撃を与え、流域にあった多くの旅館も廃業を余儀なくされた。

球磨川上流にある市房ダム建設後の下流の景観は一変し、淵瀬の単純化、水量減少、水質悪化、漁獲量減少、鮎の質低下、砂礫の消失はダムのない川辺川流域と比べて一目瞭然である。現在の球磨川の水質、水量は川辺川の清流によって支えられているといっても過言でない。今でも、市房ダムが放水すれば、100 km下流の河口から吐き出された濁水の帯は対岸の天草まで届く。

これら数々の環境の変化について、多くの証言や事実は科学的に根拠がないとして、環境変化とダム建設の因果関係は検証されないまま、住民の訴えは無視され続けてきた。その市房ダムの3倍規模の川辺川ダムが建設されれば、下流や干潟は

どうなるのだろうかという心配は当然である。

また球磨川が育む 30 cm を超える尺鮎は全国の釣り師を呼び寄せ、球磨川下りと共に人吉・球磨地方の観光産業を支えている。また、清流川辺川はカヌーイストやキャンパーの利用も多く、地域住民の憩いの場である。

これらの社会的・経済的基盤を支える環境の価値の調査が求められているのである。すなわち、

- 鮎は現在と変わらない質、量が確保できるか。
- 不知火海の漁にどのような影響があるか。
- 球磨川下りに影響はないか。また急流というスリルのある川下りが楽しめるか。
- 現在の球磨川の水量と水質が保てるか。
- 橋桁から飛び込んだり、川辺でキャンプをしたり、魅力である河川形態に変化はないか。
- 住民はダムによる治水に疑問を持っている。遊水地や森林の保水力を利用した代替案の可能性はないか。
- ダムサイト予定地や付帯道路建設予定地の地質の安全性について疑問が持たれている。実際、指摘されていた場所の崖くずれが起こった。また、頭地の移転先の代替地はシラス土壌が多い。安全性に問題はないのか。
- 失われる自然はどのくらいの豊かさを保有しているのか。その指標としてのクマタカは守れるのか。
- 既設の 3 つのダムや上流に同時に建設中の五木ダム、61 km に及ぶ工事用道路や付け替え道路、230 以上も作られる砂防ダム、利水事業など関連事業がトータルで流域に及ぼす影響の程度や範囲は検証してあるか。ダム同士の統合管理は可能なのか。

などの調査が求められているのである。人間の活動範囲から切り離された地区の開発ならまだしも、狭い国土において、生物が生息する環境と人間の社会活動や経済活動に直結する環境を切り離して見ることは不可能である。

4. 事業者の「調査報告書」の問題点

川辺川ダム計画は、古い計画というだけの理由でアセス法の対象にはなっていないこと自体が問

題である。流域ではアセス実施を求める署名活動が広がっている。

これに対して事業者は、先に述べたようにアセスに準じた調査を実施していると説明、昨年 6 月に報告書「川辺川ダム事業における環境保全への取り組み」を公表した。また、事業者の説明では、新たな調査項目として、「生態系」「景観」「人と自然との触れ合いの活動の場」を取り入れたとして、アセスに準じていることを強調している。以下、その手続きと内容の問題点を、アセス法との比較ではなく、環境の調査の問題点という視点から拾い上げてみる。

(1) 手続き(現在までの経過)の問題点

- ① 1995 年報告書「川辺川ダム事業における動植物に良好な環境の保全と創造」を公表。以後、事業説明会の折に環境巡視員からの環境に関する取り組みの報告を実施。他、チラシやインターネットで取り組みについて説明。
- ② 2000 年 6 月に、報告書「川辺川ダム事業における環境保全への取り組み」「クマタカの生息環境とその保全の考え方」を公表。説明会を 2 ケ所にて開催。
- ③ 県知事が環境調査に対する考え方を示し、「水質保全の効果を検証するために、毎月調査を実施し、結果を公表すること」「アユやヤマメなどの水産資源の保護・育成を国も積極的に支援する」「クマタカが繁殖に利用している採石予定地を出来るだけ縮小すること。民間調査団体に十分説明をすること」などを盛り込んだ要望書を事業者に提出。
- ④ 事業者は知事の要望に対し、ほぼ知事の意向を尊重することを文書で回答。
- ⑤ 市民団体 20 団体は、報告書に対する検証会を開催。「下流への調査欠落」や「客観性を欠く」と問題点をまとめて、163 団体連名でアセス法に準じた再調査を実施するよう要望書を提出した。また自然保護団体個別からも報告書に対する質問書や要望書が提出されている。
- ⑥ 8 月、川辺川工事事務所は地元のクマタカ調査グループとダムサイト周辺に生息するクマタカについて、お互いの調査データを交換し、情

報を交換する場を定期的に設けることを約束、現在までに3回の話し合いが行われている。建設省と自然保護団体がダム事業をめぐるクマタカなどの猛禽類保護について継続的な情報交換を行うのは全国でも初めてという点では評価できる。しかし、お互いの調査方法や評価の方法についての見解の食い違いなどが見られるため、調査グループは公平な第三者の同席、またお互いのデータをもとに保全策を講ずることを求めているが、川辺川工事事務所は現段階ではその時期ではないと回答、事業者の見解への理解を調査グループに求めている場としてしか捉えていない。

- ⑦ 市民からの質問書や意見に対する事業者の見解は、主にインターネットを利用して回答されている。

今回の環境調査においては、スコーピング——方法書に当る手続きは全く欠如しているので、地元住民が環境に対して持っている懸念に応えるものには全くなっていない。これは、そのまま報告書に対する不満となって現れている。説明会が開催され、その場で住民が意見をいう機会も与えられており、住民から提出された質問書への回答と合わせてインターネット上で「環境保全への取り組みQ&A」という形で公開されているが、住民が納得いく回答とは程遠い。

(2) 報告書の内容の問題点

- ① 調査の結果をどう検討したかの記述がなく、調査報告書の域を出ていない。例えば、植物について、生育地が消失するものについては「専門家の指導をもとに必要な保全措置をおこなう」など。また事業区域以外でも確認される重要種については「事業区域以外でも、現在の生育環境が保全される」などの記述が目立つ。動物についても、「生息環境の保全(森林の保全、改変区域の最小化・復元、移動経路の確保)」などの保全策がとられているものの、「事業区域以外で環境の保全によって保全が図られる」など、管轄外の回答も相変わらず多い。
- ② 「生態系」「景観」「触れ合い活動の場」については、まだ技術・評価の手法が確立されてい

ないにせよ、あまりに付け足しの感がある。「景観」については、眺めはいいが、遠くてダムサイトもあまり見えない、普段誰も訪れないような山頂からの眺望を、フォトモンタージュによって検討・評価しているだけであるが、皆が問題にしている景観は、付帯道路やダムサイトで露になった山肌である。「触れ合い活動の場」については、実態調査すらしておらず、「安定した水面の確保により、新たな触れ合い活動の場が確保される」と、皆が望んでいる触れ合いの場に対する視点そのものがズレている。

- ③ 住民や漁業者が懸念する下流域の環境は調査範囲の中に入っていない。この問題の指摘に対しては、「調査地域は、事業の実施により、環境影響を受ける恐れのある地域及びその周辺の区域としています」とのみネット上で回答している。流域、沿岸で長年の漁をしてきた漁師の経験の蓄積こそ、専門家に匹敵するものである。影響がないという根拠をきちんと示すべきである。

- ④ アユについては、「産卵場は下流にあるので、生活史は完結できるものと考えられる」という一文だけである。漁師が知りたいのは、アユという種が存続できるかではなく、売り物になる鮎の量と質が確保できるかという問題に対する回答である。同じように皆が心配する地質の安全性、地下水の枯渇への不安、他の関連工事の影響など環境の変化に対する調査項目はない。

- ⑤ クマタカの繁殖にとって重要な採石場の代替案に対して何の記載もない。調査グループの質問に対しては、「いくつかの候補地を検討した結果、原石の質や地理的な問題から、現予定地が一番適切と判断した」と回答している。ならば、報告書にその検討経緯や評価について記載をするべきである。

- ⑥ この計画による土地改変は本ダムの湛水予定地 391 ha の他に、周辺の 61 km にも及ぶ道路、代替地用の 44 ha の造成地、上流に建設中の湛水面積 20 ha の五木ダム、230 以上の砂防ダムと広範囲に及ぶ。これらの各事業の複合的な影響については何ら評価されていない。また、今

回の調査報告が公表された時点での、工事の進捗率は70%であったことを考えると、調査の時期が妥当であったかについては疑問が残る。

- ⑦ 住民が提案する代替案——遊水地の利用や森林の再生による治水——に対しての検討がない。事業途中で行ったこの調査・報告はモニタリング調査に近く、「まず事業ありき」そのものである。アセス法に新しく加えられた調査項目を追加したとって「アセスに準じた調査を行っている」と公言できるものではない。

5. これからの戦略的アセスへの要望

川辺川ダムの調査報告書と住民の懸念する環境の問題を照らし合わせていくと、現在のアセス法でも対応の限界が見えてくる。川辺川ダム計画という一つのダム事業を通して見えてきた望ましいアセスのあり方について考えてみたい。

- ① 計画段階で、ダムに頼らない治水の可能性について、住民の意見を十分に把握すべきである。水害常習地で暮らしてきた人々の水害との付き合いかたの知恵は机上の空論に優るものがある。それに対し専門性をもって科学的に検証、判断することが事業者には求められる。複数の代替案についても早い段階で検討すべきである。
- ② 住民の求める環境への関心は、単に野生生物の保護というより、第1次産業に直結している場合が多い。したがって環境面だけを切り離すことはきわめて不自然で、社会面、経済面からの評価を一体として行う必要がある。また、これら全てを費用対効果に算入すべきである。
- ③ 事前調査、スコーピングの導入にあたっては、住民が持つ環境情報を十分に拾い上げる必要がある。また、住民が守りたい環境は必ずしもいわゆる貴重種に限らない。地域の日常生活、文化、歴史の把握も十分に行うべきである。
- ④ ダム事業には本体工事や湛水による土地改変だけでなく、取り付け道路や代替地、砂防ダム、利水事業に伴う圃場整備など多くの関連工事がある。これらや、既存の河川構造物などとの複合的、累積的な影響を評価する手法の確立が必

要である。

- ⑤ 日常的に観察している地域住民、地元の自主調査グループの調査結果、及び長年農業、林業、漁業を営んできた者からの情報は、第三者や専門家の関与をもって科学性が確保されれば評価書に取り入れ、保全対策に活かすべきである。
- ⑥ 方法書や準備書に住民が意見をいえる機会があるということは、住民の責任も問われるということである。しかし、住民が短期間の縦覧期間に方法書や準備書を読みこなし、意見を述べることは困難であり、中立的な専門家の助言をもらえるしくみが必要である。
- ⑦ 公聴会は単なる説明会ではなく、中立性を持った専門家や環境NGOの参加の下、意見交換や十分な議論ができる場となることが望ましい。
- ⑧ また、河川法の新たな目的として「河川環境の整備・保全」が加わり、また昨年1月の河川審議会も「川はあふれることを前提にした治水」のあり方を答申している。アセスの内容や手続きは関連する法律やその改正とリンクさせるべきである。
- ⑨ 34年前はダムが干潟にまで影響するということは予測もされなかったに違いないが、現在の有明海が示すように、開発行為が環境に累積的に与えてきた影響は予断を許さない状況である。広範囲に環境調査が必要な場合は、アセスの実施主体は事業を行う省庁だけでなく、環境省など他の関連省庁を含むべきである。
- これからのアセスはより透明性、中立性を確保することはもちろんであるが、アセスを実施することにより、環境の価値に伴う、もしくは引き換えにするかもしれない経済的価値、社会的価値を住民が十分に検討できるように必要な情報を公開し、環境保全に対する住民、専門家、事業者による納得のいく意見交換を踏まえ、計画の決定に住民が参加するという手続きへとアセスは進化すべきである。物事を決めるにあたって、住民が責任を共有すること——すなわちリスクの共有も含めて——はもちろんである。

(つる しょうこ・川辺川NGO)