

# 環境影響評価制度の問題

—サホロ・トマムの例より—

芳賀 耕一



はが こういち  
1955年 東京生まれ 19才  
の時、北海道へ新得町  
で農家の真似事を始め  
現在、平飼卵と無農薬  
野菜を生産する小農  
場を共同経営するサ  
ホロ・トマム問題協  
会事務局担当

## ◇サホロリゾート拡張計画の環境アセス始まる

一九九一年四月、新聞記者の「サホロリゾート開  
発構想についてコメントを」という電話に「えっ、  
何ですか、それ」。サホロリゾート拡張計画の環境  
アセスメントが始まった時、私は拡張計画のこと、  
アセスメントのこと、そして自然のことも、何も知り  
ませんでした。でも、ザル法と呼ばれる環境アセス  
メントに一生懸命取り組むことができたのは、何も  
知らなかったお陰かも知れません。とにかく意見を  
言わなければ後悔することになると思い、アセスメ  
ント制度への疑問・町の財政負担・ごみ処理・ゴル  
フ場農業・水質汚濁・合成洗剤などについて意見書  
提出・公聴会公述を行いました。

（サホロリゾート拡張計画の内容については、昨年  
の「北海道の自然」第30号をご覧ください。）

## ◇環境影響評価審議会の権限

一九九一年九月にサホロリゾートの環境アセスメ  
ントは環境影響評価審議会へ諮問されましたが、審  
議は予想より長引きました。事業者によれば「こん  
な時勢なので審議会の先生方もハッスルしていらっ  
しゃる」との事でしたので、もしかすると厳しい答  
申が出るのではと期待する気持ちもありました。

しかし答申が出る少し前に事業者から「環境アセ  
スは事業の許認可をする制度ではない事を、道が審  
議会の先生方に説明している」との話が出るなど、  
道が環境アセスメントを形骸化しようとしている様  
子がうかがえました。

## ◇南斜面スキーコースが北斜面へ計画変更

当初、サホロリゾートのスキーコース拡張計画は、  
既存の佐幌岳東斜面コースを増設し、新たに北斜面

と南斜面も開発するというものでした。私たちは佐  
幌岳北斜面でクマガラの採餌木を確認したことなど  
から、事業者との協議を続ける中で、特に北斜面の  
開発について見直しを求めてきました。

ところが審議会答申を聞いて驚きました。私たち  
には一言も知らされないまま、南斜面スキーコース  
を北斜面に移すことになっていたので、事業者  
にすれば、雪が少ない南斜面と引き換えに、雪が多  
く大木が残る北斜面にスキーコースを拡大できるこ  
とは願ってもないことでしょう。道・審議会も「リ  
ゾート開発では初の計画修正を求める答申」を出す  
ことにより、環境アセスメント制度に対する世間の  
批判を和らげようとしたのかも知れません。

この日は、話し合いによる解決を求めてきた私た  
ちにとっては、自分達の甘さを思い知らされた日に  
なりました。私たちは世間知らずの楽天家で「相手  
をつい信用してしまっただけけれども、裏切られては  
運動が盛り上がる」パターンを繰り返しているよう  
です。

さて、計画変更についての審議会小委員会の見解  
は次の通りです。

第一点は、計画の変更が小委員会に提案され  
たことです。今までも事業者からの文言の修正  
や訂正等の提案があり、その訂正文の内容を考  
慮して審査を行ってきたわけですが、本案件で  
は文言の内容あるいは計算方法の訂正といった  
部分的な修正の他に計画そのものの変更が提案  
されたわけであり、このような計画変更は  
それに伴って地形地質・植物・動物・自然景観・  
水質の予測・評価などの内容も変わることにな  
ります。

これらの取り扱いをどのようにするかを整理

サホロリゾート開発事業計画概要図



した結果、計画の変更であっても事業予定地域に含まれる地域内における変更であるなら、計画の規模が拡大するものではないこと、すでに環境に係る現状調査が行われているので、地域内での環境の現状が把握されているために、予測評価を行うに当たり特に支障をきたすことはないことなどから、計画の変更という考えではなくて事業予定地域内での計画の修正とすることが妥当であり再度アセスメントに係る手続きをやり直さなくともよいという結論に達したわけであります。

当然のことですが、この変更が事業予定地域

知事の審査意見書

北海道環境影響評価条例(昭和53年北海道条例第29号)第10条第1項の規定により、狩勝高原サホロリゾート開発事業に係る環境影響評価書についての審査意見書を次のとおり公表する。

平成4年3月31日

北海道知事 横路孝弘

審査意見書

平成3年4月18日株式会社西洋環境開発代表取締役高橋照明、株式会社サホロリゾート代表取締役山崎伊豆雄及び狩勝高原開発株式会社代表取締役加藤伸一から提出された狩勝高原サホロリゾート開発事業に係る環境影響評価書の内容について、審査を行った結果、特に意見を述べる必要があると認める事項は、次のとおりである。

なお、附帯意見を付したが、これは、事業を進めるに当たって特に配慮すべき事項である。

記

- 1 南斜面に計画されているスキーコースについては、日本新八景の眺望地点からの眺望範囲に含まれ、多数の人の眺望に供される地域であること、現在、スキーコース等既存施設がなく景観が良好に保たれている地域であること等を総合的に判断すると、自然景観上の影響が大きいものと考えられること。
- 2 サホロ湖の水質については、リン、窒素の濃度が現状の2倍程度の濃度に上昇すること、今後、サホロ湖に活用計画があること及びサホロ湖が小規模な閉鎖性水域であること等を総合的に判断すると、サホロ湖への水質の負荷をなるべく増大させない措置を講じる必要があること。
- 3 農業については、その放流水中の濃度が環境庁の示した暫定指導指針(平成2年5月24日付け環水(第77号)の基準を達成することを前提に特に問題はないとするが、今後の農業の使用に当たっては、十分なモニタリングを行い、その管理を適正に行うこと。

【附帯意見】

- 1 エゾナキウサギについては、事業予定地域周辺にその供給源となる生息地のある可能性があるため、今後も調査を実施するとともに、その生息地に影響を与えることのないよう努めること。
- 2 佐幌川及びサホロ湖については、今後も調査を実施するなどし、その水質を把握するよう方を期すること。
- 3 事業予定地域からそれほど離れていない下流に環境基準点があることから、環境基準点である清水橋を予測、評価の対象とすることが望ましいこと。

◇クマガエラについて

私たちは一九九二年二月に佐幌岳北斜面の調査を開始し、クマガエラの採餌木を確認したため道や事業者にも知らせました。また四月五日(写真)にはスキーコース予定地から五〇メートル以内と思われる所に一本目の営巣木を確認しました。四月十日には小田島護氏が二本目の営巣木・ねぐら木・オス個体を確認しています。事業者も四月十日までに営巣木を確認しています。しかし、道・審議会・事業者は揃ってクマガエラが存在を無視したまま、審議会答申(三月十三日)・知事の審査意見書(三月三十一日)・修正評価書の提出(四月十三日)・修正評価書の容

外まで及び、新たに事業が予定される地域についての現状調査もほとんどない場合には、現状調査の実施や関係地域住民の意見に関する手続きが必要であり再度アセスメントに係る手続きが必要であると判断したわけであります。

ところが、評価書によれば、事業者は佐幌岳北斜面の現状調査をまったくと言っていいほど行っていません。佐幌岳北斜面にはクマガエラの採餌木がたくさんあるので、故意に調査を行わなかったのではと勘繰りたいほどです。またナキウサギ生息の可能性も高く、詳細な調査をする必要があります。

修正評価書の提出(四月十三日)・修正評価書の容



1992. 4. 5 佐幌岳北斜面調査。この日、クマゲラ営巣木発見。

認（六月二日）を行いました。特に、事業者が修正評価書でクマゲラに一切触れず、道も修正評価書の容認をした事は、北斜面開発の許認可申請が出てきた場合、大きな争点となります。

#### ◇サホロ湖の富栄養化について

サホロリゾート施設から出る汚水とゴルフ場から流出する肥料によりサホロ湖の窒素・リン濃度が二倍になるということは審議会答申でも問題とされました。しかし「施設から出る汚水はサホロ湖より下流の佐幌川に流す」との解決方法には、非常に疑問があります。

#### ◇ゴルフ場農業について

私は、ゴルフ場農業情報の非公開・農業使用計画の信憑性・有機銅の魚毒性・農薬の使用量などゴルフ

場農業の問題について指摘して来ました。特にトマムの環境影響評価書に対する意見書では、農業の流出予測についてかなり詳細に数値的な再評価を行いました。しかし審議会は、

評価書においてゴルフ場で使用される農業の流出予測および評価がされていますが、現在農業流出予測におきましては農業の流出率や想定すべき降水強度等学術的に不明な点が非常に多いわけであり、従って現段階では手法の妥当性について判断は出来ない、必要な諸対策を講ずることにより事業予定地域からの放流水質が環境庁の示した農業の暫定指導指針の基準を達成することを前提として問題がないとしましたが、農業の使用に当たっては関係法令を遵守して農業の管理や使用方法を適正に行うよう意見を付したわけであり、

農業については、このようなことから農業の予測を評価書に記載することには問題があり削除する必要があると考えます。

と、農業の予測を評価書から削除する事で、農業が環境に与える影響を検討の対象からはずしました。私は、「環境庁の示した農業の暫定指導指針」は魚などへの影響を一切考慮せず、有機銅の指導指針値は魚の半数以上が死ぬ濃度であるなど指針値自体に問題があることを指摘していましたが、審議会答申では無視されました。

#### ◇ゴルフ場農業情報の公開について

農業情報の公開については道や事業者に要望書・質問書等で求め続けてきましたが実現しませんでした。しかし市川守弘弁護士よりアドバイスを受け、一九九二年六月に「北海道公文書の開示等に関する

条例」に基づく開示請求を行いました。道は「農業情報開示についてはゴルフ場事業者と協議中」として非開示決定をしましたが、私たちはその違法性を指摘して異議申立てを行いました。しかし道は、ゴルフ場事業者の同意が得られたとして情報公開に踏み切り、異議申立ては「訴えの利益がなくなった」として却下されました。私たちは随分遠回りをして農業情報公開にたどり着きましたが、この事で法知識の重要性を実感しました。

#### ◇有機銅の使用禁止に向けて

有機銅は魚に対する毒性が高いため使用禁止を求めてきましたが、農水省も一九九一年十一月に魚毒性が高いことを認め、登録が魚毒性B類からC類に変わりました。しかし道は、代替農薬が無いことを理由に有機銅容認を決めてしまいました。今年世論を盛り上げ、何としても使用禁止にさせたいと思っています。

#### ◇知事意見書に異議申立て

私はサホロリゾート環境影響評価書に対する知事の審査意見書を不服として異議申立てを行いました。しかし道は、

北海道環境影響評価条例の目的は、開発事業を直接規制することにあるのではなく、開発事業の環境に及ぼす影響について資料の公表や地域住民等の意見の反映を図るなどとして、環境影響に関する知事の見解を取りまとめ、この見解を開発事業者や当該事業の許認可権者等に伝えて、それぞれの責任で行う開発事業の実施や許認可等に関する適切な意志決定に資することにある。そのため、この条例の目的を実現するた

めの手段として、罰則や工事実施の制限などい  
わゆる実効性の担保に関する規定は特に設けら  
れていない。このことは、強制的な手段により  
条例の目的を実現するのではなく、環境影響評  
価制度に対する、開発事業者、開発事業の許認  
可権者、関係市町村長、関係地域の住民等の理  
解と協力によって条例の目的を実現しようとし  
ることを意味する。

審査意見書は、それ自体は、開発事業者に対  
して、権利を設定し、義務を課し、その他具体  
的な法的効果を生じさせるものではない。審査  
意見書の通知を受けた開発事業者は、自らの責  
任と判断によって、既に行った環境影響評価を  
検討し、見直すというのが条例の立場であって、  
審査意見書によって環境影響評価の変更を強い  
られるものではないからである。したがって、  
本件審査意見書は、開発事業者に対する処分で  
はない。

行政不服審査法による不服申立ては、行政庁  
の処分その他公権力の行使に当たたる行為を対  
象とすべきであって、これに当たらない行為を対  
象とする不服申立ては、不適法である。

として却下しました。門前払いのため異議申立ての  
理由については検討されませんが、環境アセ  
スメントに実効性が無いことを道みずから認める結  
果となりました。

#### ◇トマム環境アセスメントの審議会答申について

トマムの環境アセスメントでも意見書提出・公聴  
会公述をしたのですが、その後はサホロゾートの  
方が忙しくて情報交換が中心になりました。

一九九二年十一月、トマム環境アセスメントに対

する審議会答申がありました。本当の結果は修正評  
価書が提出されなければ分からないのですが、かな  
りの計画縮小が予想され、少なくともサホロゾー  
トに対する答申よりは厳しい内容のようです。

もちろん実効ある環境アセスメント制度の法制化  
が急がれますが、実効性が無いとされた環境アセ  
スメント条例でも、運用次第で効力を持たせることは  
可能だということです。要は、役人にやる気を起こ  
させる世論作りという所でしょうか。そういう意味  
では、私たちの活動なども少しは効果があったのか  
なと思っています。ほとんど無駄と思える活動の積  
み重ねが、いつの日にかほんの少しだけ世の中の仕  
組みを動かすと信じて、これからも無駄の積み立て  
貯金は続けるつもりです。



ダケカンバ