

2014年4月2日

エコパワー株式会社
代表取締役社長 周布 兼定 様

一般社団法人 北海道自然保護協会
会長 佐藤 謙

猿払村及び浜頓別町における風力発電事業計画段階環境配慮書に対する意見

標記の風力発電事業計画に関して、去る3月3日から配慮書が公開され、今日4月2日が意見書提出期限とされています。この計画ならびにその配慮書は、環境保全の見地から非常に多くの重大な問題を包含しておりますので、当該地域の自然環境ならびに生活環境を悪化させる危険性が大きいと判断しております。それゆえに、この事業計画は、根本的には、ただちに中止すべきものと考えております。以下に、当会の意見と項目ごとに問題視する理由を述べます。なお、この配慮書は、後述するように環境省が強く関わっている環境影響評価であり、かつ、法に基づく環境影響評価の手続きとして重大な問題を多々含んでいますので、問題を明記した当会の意見書を、別途、環境大臣宛に提出することを付記します。

1. 配慮書における複数案の設定は、環境保全の見地からみて、決して論理的かつ科学的ではない（総論1）

この計画は、環境省による平成24年度風力発電等アセス法先行実験モデル事業における発電所事業の事例として、「事業で想定する規模（総出力）の風力発電施設が可能となる対象事業実施想定区域の複数案」を選定し、A～Eの5区域を比較検討して環境影響評価を行ったとされる。複数案の比較考量を行っているので、この配慮書は、一見すると、公平な方法による検討結果と受け取られるのかもしれない。

しかし、この計画は、国内ならびに道内において、何故、猿払村と浜頓別町が選定されたのか、論理的かつ科学的に説明されていない。対象とする地域内での複数案だけを比較考量しているのが、あらかじめ猿払村と浜頓別町に建設することを前提にして両町村の風力発電事業を可能とみなしているが、その理由が不明確である。また、5区域の間での比較考量に限るのであれば、自然環境や生活環境への影響評価結果について地域内の相対的な軽重しか判断できない。

そのため、この地域の自然環境の国際的、あるいは国内や道内における重要性が軽視され、地域の自然の価値が失われる可能性が高い。また、住民の生活環境への悪影響を被る人々の人数が少なければ事業が認められる論理構成となっており、近隣に住む人々にとっては生活環境を保全することにはならない。したがって、この配慮書において設定した複数案は、自然環境と生活環境への悪影響を回避あるいは軽減する方法とは、決して言うことができない。

環境影響評価では、一方で、国内・国際的判断を含んで広域的に評価される自然環境の特性に対する悪影響を回避し、他方では、住民の多寡とは無関係に、少数の住民であっても生活環境への悪影響を回避することが原則となる。まず、何故、猿払村と浜頓別町が選定されたのか、論理的かつ科学的に説明すべきである。また、5区域間の比較に重点を置いて環境影響評価結果を述べるのではなく、5区域それぞれにおいて慎重な評価結果を述べるべきである。これらが示されない配慮書は、環境影響評価で重要な上述の原則からかけ離れていると言わざるをえない。

本来、事業による環境への影響が大きいと予測されるならば、その事業の撤回を想定しなければならぬ。そのため、環境影響評価における複数案の検討は、事業を実施しない場合・撤回する場合（ゼロオプション）を含んで行うのが、論理的かつ科学的である。

以上に関して、配慮書の「第4章事業実施候補区域及び概略位置の選定」の「4.2 事業実施候補区域の選定」（4-3 頁）において、「本計画は、事業実施想定区域周辺において風力発電事業を展開することを前提に検討するものであり、当該事業を実施しないという選択肢は本来の目的に合致せず、一般的ではないことから、当該事業を実施しないというゼロオプションは対象としないこととした。」と記されている。また、配慮書の最初（2-2 頁）に記された目的は、「・・・大規模風力発電所を全国的にも風況が良い当地に建設することにより、エネルギー自給率の向上と温室効果ガスの削減に貢献することを目的とする」と記述されている。

以上の「本来の目的」や「目的」は、配慮書が環境影響評価法に基づく一連の手続きの中に位置づけられるので、「当該事業に関する環境影響評価を行うこと」としなくてはならない。しかし、事業者は、そのような配慮書であっても、環境影響評価を目的とせず、明らかに、電力供給のため風力発電事業を展開することを目的としている。これは、電力供給側の一方的な考え方であり、環境影響評価における本来の目的ではない。そのため、この配慮書が公正な環境影響評価になったとは決して言えない。したがって、まず、この配慮書の目的が、環境影響評価手続きの重要な段階であることを明記しなければならない。同時に、事業者は、環境影響評価に関する根本的な姿勢が間違っていることを猛省しなければならない。

2. 対象地域の自然は非常に貴重であり、複数案の5区域ともに風力発電事業による自然保護地域への悪影響を回避できるとは考えられない（総論2）

猿払村と浜頓別町には、重要な自然保護地域が極めて多数設定されている（配慮書 3-51 頁、3-88～3-97 頁）。この地域のほぼ中心に北オホーツク道立自然公園（カムイト沼、瓢箪沼、モケウニ沼、クッチャロ湖、ベニヤ原生花園、神居岬）が設けられ、そのうち、最大面積を占めるクッチャロ湖はラムサール条約登録湿地かつ国指定の鳥獣保護区（特別保護地区を含む）である。また、道指定鳥獣保護区として、東浦や浅茅野王子が森林鳥獣生息地に、キモマ沼と猿払ポロ沼は集団渡来地に指定され、ベニヤ原生花園の南東側には学術自然保護地区である浜頓別のカシワ林が指定されている。さらに、北海道自然環境保全指針による「すぐれた自然地域」が多数指定されている。上述と重複しない地域として、ベニヤ原生花園の北西側にある海岸砂丘のエサヌカ原生花園、猿骨沼、ポン沼、猿払川湿原、さらには、宗谷丘陵南端・北見山地北端に当たる南東側稜線部のイソサンヌプリや南側稜線部のポロヌプリ山や神威岬・斜内山道などが挙げられる。これらの多くは、環境省による「特定植物群落」に指定されている。宗谷丘陵・北見山地の山岳地域は、国有林・保安林に該当している。

なお、配慮書では、北海道自然環境保全指針が「法的な効力を有したり、規制を伴うものではない」と事業者都合の良い部分だけを記述しているが（配慮書 3-94 頁）、この指針は、北海道において長い間、自然環境保全施策を進めるための理念と方向性として有効かつ公的に機能してきたものであり、いまだに継続している指針であるので、一事業者がそれを無視することは決して許されることではない。

対象地域は、まず、クッチャロ湖を中心とした鳥類の一大生息地・集団渡来地として国内一級品の地域であり、湖沼・湿原生の鳥類を中心としながら海岸や森林生の鳥類も極めて豊富に認められる特徴がある。これら鳥類の生息環境として重要な植生は、湖沼、湿原、

海岸砂丘、そして、後背地にある森林として、自然性が高く、かつ多様に認められ、それを構成する植物種も希少植物を含んで極めて多様であるので、植生自体としても非常に貴重である。すなわち、この地域は、我が国を代表する貴重な生態系の一つとして特記することができる。この地域の多様で自然性が高い自然は、この地域の大きな自然遺産であり、また真の観光資源となりうるものである。

猿払村と浜頓別町に計画される風力発電事業が、上記の多数の自然保護地域に悪影響を及ぼすのか、あるいは及ぼさないのか、この地域の国際的にも国内でも非常に高く評価される自然環境を完全に保全する観点からの環境影響評価が重要である。この地域の環境影響評価は、そこが論理的かつ科学的に判断されていなければならない。しかし、配慮書は、全体的に、以上の自然保護地域への悪影響をすべて回避するように判断されているとは言えない。

3. 風力発電による健康被害については、国内外の事例を比較検討し、予防原則に従って被害を生じさせない事前の環境影響評価が必要である（総論3）

国内外において、風力発電機から発する騒音・低周波音・超低周波音などによる、不眠など深刻な健康被害の事例が多数知られる。しかし、配慮書において、その実例に関する記述はまったくなく、多数の被害例を踏まえて、この地域における健康被害の発生を事前に回避しなければならない。騒音・超低周波音の調査を行う理由として、国内外の健康被害例を明記すべきである。

健康被害に関連すると思われる配慮書の内容は、「第5章計画段階配慮事項ごとの調査、予測及び結果をとりまとめたもの」の中で、以下のように記されている。騒音及び超低周波音について、5.2 計画段階配慮事項の選定（5-3～5-4 頁）では「施設の稼働に伴い騒音又は超低周波音が発生するおそれがあることから、計画段階配慮事項として選定する。」、また5.3 調査、予測及び評価の手法（5-5 頁）では、調査方法として「候補区域及びその周辺における学校・病院等の施設、住宅などの分布状況を、文献その他の資料により調査した。」、予測方法として「候補区域及び周辺において、騒音及び低周波音の影響を受けやすい学校・病院等の施設、住宅などを抽出し位置関係（距離）を整理した。」、評価方法として「候補区域と学校・病院等の施設との位置関係（距離）をもとに評価した。」と記されている。

しかし、上記順序の最後の表現で「住宅」が除かれている。ちなみに、配慮書で騒音や超低周波音に関する記述がない段階の、3-69～3-73 頁に示された「学校、病院その他の環境の保全について配慮がとくに必要な施設の配置の状況及び住宅の配置の概況」において、学校等、保育所・病院・診療所及び特別養護老人ホーム、図書館について図表により明記されているが、住宅は項目として挙げながら、一切の資料も説明もない。

問題は、5.4 調査、予測及び評価の結果（5-6～5-8 頁）であるが、そこでは、配慮が必要な施設等について学校等、病院等、住居地区（住宅が密集している区域；都市域及び集落）、住宅に区分し、5 区域のうち A 区域に上記すべてが存在していること、残る B、C、D、E の4 区域のうち、配慮が必要な施設等（学校・病院等）は B 区域と E 区域では 1km 以内の距離（0.6～1.6km と表示）に存在すること、C 及び D 区域で 1km 以上（1.0～3.8km と表示）離れていることが記されている。しかしながら、住宅については、「いずれの区域にも点在する住宅が含まれるため、風力発電機の配置や住居周辺の音環境によっては風力発電機の稼働音による影響が考えられる。」と記述しながら、それぞれの区域にある住宅に関して風車からの離間距離が示されていない。その上で、5-8 頁において、住宅に関する評価結果として「各候補区域とも点在する住宅に対する環境配慮が必要」とだけ記述し

ている。

以上に基づいて、5.5の評価のとりまとめ(5-36頁)では、騒音・超低周波音に関する評価結果及び回避又は低減のための配慮事項として、以下の旨が書かれている。各区域とも「住宅に対して配置・構造等の工夫が必要となること、A区域で重大な影響を受ける可能性があることとBとEの区域において1km未満や1~2kmにあるため影響を受ける可能性があることを述べながら、いずれにおいても1km以上の距離を確保する可能性や、配置・構造等の工夫により、重大な影響を回避又は低減できる可能性があること、他方で、CとDの区域では学校・病院等の施設や住居地区から2kmの距離があるので、重大な影響がない可能性が高いこと、既設の風力発電所との複合影響についてはBとE区域で影響を受ける可能性があることを記述している。以上の結果内容は、第6章計画段階環境配慮事項の中で、5区域ごとに繰り返されている(6-1~6-2頁)。

しかし、配慮書における以上の健康被害に関する環境影響評価は、他地域の事例と比較検討すると、決して被害を回避できると考えられないことから、非常に大きな問題である。

第一に、風車との離間距離が問題である。静岡県の中伊豆町や南伊豆町、和歌山県の由良町など深刻な健康被害が生じている地域では、定格出力1,000kW未満から1,500kW程度の風車で1km以内の離間距離で深刻な健康被害が生じているが、2.5~3km離れた地域でも明らかに被害が生じている。国内の風力発電機は、現在ほど大型化しているが、大型化するほど安全な離間距離が大きくなるという問題点が指摘されている。今回の計画は、配慮書2-2頁において風力発電機の概要として示された規模が、発電出力が最大50,000kW、1基の定格出力が2,000~3,000kW(合計約17~25基と計算される)、4-1頁では、別途、最大出力50,000kW、定格出力2,500kW級、20基と記されている。これらの記述が不統一な、不明確さも問題であるが、いずれにしても、この計画では、国内で健康被害を生じさせてきた風力発電機の規模を大幅に上回ることになるので、風車からの安全な離間距離を大きくするのが、予防原則の基本となる。したがって、配慮書で安全とする1km以上、あるいは2km離れたから安全であるとの主旨の表現は大きな間違いとなり、健康被害を生じさせないためには、科学的比較結果と予防原則に基づく、安全な離間距離は少なくとも4~5kmとしなければならない。

第二に、問題なのは、配慮書で住居地区と住宅を区別して評価したことである。1軒であっても、一般住宅に健康被害の影響があってはならないことは、国民平等の原則から当然のことであるため、個々の住宅ごとに離間距離を慎重に把握した上で環境影響評価をすべきである。逆に、5区域すべてにおいて、1km以内に住宅が点在するのであれば、健康被害が生じた他地域との比較により、5区域すべてが風力発電事業不適格地と考えざるをえない。

第三に、静岡県、和歌山県、愛媛県、愛知県などの健康被害が生じた地域において、風力発電機設置後の健康被害に対して、事業者が被害者宅において、アルミサッシを付けるなど、通常の騒音対策と同様な家屋構造の工夫をしたことが知られる。しかし、一般の騒音とは異なって、アルミサッシなどによって閉塞的な空間を造ると、低周波音・超低周波音の影響がかえって増大し、確実に住めなくなる事例が少なからず報告されている。低周波音・超低周波音の影響は、従来の一般的な防音設備の設置では防げないのである。それに対して、事業者は最低限、夜間の稼働停止に追い込まれるか、あるいは、お金をかけて対策を講じたことを理由に、それ以上の対策がしないで被害者の泣き寝入りを待つ事態が問題視されている。風力発電機の設置後に生じた健康被害に対しては、稼働を停止する方策しかないと言われている。

配慮書において配慮事項として記述された構造の工夫などの対策によっては、上記のように被害を防げず稼働停止に至ると想定されるので、事前の環境影響評価の段階において、

人々の一般住宅に悪影響を及ぼさないように、予防原則を徹底することが重要である。しかし、この配慮書は、5区域ともそれを満足させていないので、新たな被害者を生じさせる危険性をもっており、まったく説明不足の欠陥アセスと言える。

4. 鳥類など生物への影響について（各論1）

猿払村と浜頓別町では、とりわけ鳥類が多数の希少種を含んで多様であり、多数の湖沼や湿原、海岸砂丘など多様な生息環境が揃っており、国際的に評価されるラムサール条約登録湿地のクッチャロ湖を中心に、鳥類の一大生息地として極めて重要である。こうした鳥類（特に渡り鳥）に対する大きな悪影響が懸念されるので、国内最大レベルの調査によって、十二分に、極めて慎重な環境影響評価が必要である。

しかし、配慮書には、以下の重大な欠陥が認められる。第一に、文献資料や専門家と言われる人々からの聞き取り情報が少なすぎる。基本的に、情報が少なすぎるので、個々の種においてどんな影響が予想され、それを回避するための方法があるのか、などについて、検討・評価が極めて不十分である。

第二に、この地域における渡り鳥の行動や悪天候時の鳥類の行動について、予測と評価はまったく不十分である。厳冬期には、オホーツク海から日本海方向へ山越えして移動する海鳥がいることに関して、配慮書ではまったく検討されていない。この事実を知る人はごく少数であると思われるが、調査・予測・評価の手順の中で、非常に重要な調査検討項目となる。

第三に、11月上旬に集中して南下すると推測されるワシ類の移動について、まったく検討されていない。私たちの観察例によれば、ワシ類は海岸線に沿って南下していく。その飛翔する高度は、晴れているならば肉眼では見えなくらい高いが、悪天の場合は、雲底以下の高度または雲の中を飛翔する。その雲底が風車のブレード（プロペラ）にかかる場合は、ブレードに衝突する危険性が非常に高くなると危惧される。このようなワシ類の行動について、この配慮書では、聞き取りを含む調査も予測も配慮も検討もなされていない。

第四に、配慮書3-3～3-7頁に示された風況（年間平均風速、年間最多風向、月別の平均風速や最多風向など）、あるいはそれ以上の詳細な風況と渡り鳥の間の関係がまったく検討されていない。種々の鳥類に関して、地域内の湖沼・湿原・海岸、ならびにそれらを取り巻く森林、そしてオホーツク海から日本海側へなど、対象地域内あるいはその周辺における飛翔ルートについて、あるいは国外から国内への渡りについて、風況と合わせた十分な調査、予測、検討がなされていない。

さらに、生物に対する環境影響評価については、以下の内容を強調したい。この配慮書は、既存文献や聞き取り調査によって得た知見のみから生物への影響評価を行っているが、これらの知見による評価だけでは、信憑性の高い評価を実施することは難しいと判断する。たとえば、既存文献や聞き取り調査結果に基づいて作成された第5.4.12表では、E区域は、動物の注目すべき生息地がないとされている。しかし、昨年度、本事業とは無関係に実施されたE区域付近における晩秋期の調査では、E区域内、またはE区域に接する豊寒別川下流付近で、多数の海ワシ類が確認され、採餌や海岸方向への飛行行動も観察されている。おそらくサケ科魚類を狙っていたものと推測されるが、E区域には季節的ではあるけれども海ワシ類の重要な餌場が存在すると考えられる。希少種である海ワシ類の餌場は注目すべき生息地に含まれるべきであり、この配慮書における環境影響評価の信頼性には疑問を持たざるを得ない。

このことを踏まえ、配慮書において「各生物群への影響評価に対する客観的な評価」が明示される必要があると考える。すなわち、この配慮書の評価がどの程度客観的に、かつ、

どの程度の精度で実施されたのかが明確にされる必要がある。たとえば、鳥類については、少なくとも以下の3点の情報が公表されるべきである。

① 候補5区域の全域およびそれらの周辺域をカバー可能な、適切な生息情報データが存在したのか。もし全域のデータがないのであれば、適切なデータの存在した範囲(調査範囲)。②対象候補の5区域において、周年(少なくとも、越冬期、渡り時期、繁殖期)を通じた適切なデータが存在したのか。もし、ないのであれば、各候補地でどの時期にデータが存在したのか。③専門家の聞き取り調査について、専門家各人が各候補地についての程度の知見やデータを持ち合わせていたか、に関する客観的指標。

この配慮書は、以上のように、環境影響評価として基本情報が少なすぎるという、根底のところでは大きな欠陥があるので、事業者は、鳥類に関する環境影響評価が有効であると明言できるよう、上記の基礎情報を判断基準として環境影響評価をし直すべきである。あるいは、今回の評価の有効性を客観的に判断するための客観的な基準とその判断結果を示し、評価のための知見に不備が認められる場合、方法書段階までにその不備を補うための十分な現地調査を実施することを明記すべきである。この配慮書では、他のすべての生物分類群に関しても同様の問題点を指摘できるが、ここでは、鳥類に重点を置いて述べたことを付記しておく。

5. 景観について(各論2)

配慮書の「第3章事業実施想定区域及びその周囲の概況 3.1 自然的状況(6) 景観及び自然との触れあいの活動の場の状況」(3-47~3-51頁)の中で、「景観資源」としての自然景観にクッチャロ湖、モケウニ沼、海岸砂丘など16箇所が挙げられ、「事業実施想定区域を眺望できる主要な眺望地点」として8箇所が挙げられている。そして、人と自然の触れあいの活動の場として既述の自然保護地域を含む15箇所が図表で示されている。

配慮書5-28~5-35頁に示された「景観に対する影響の調査、予測及び評価の検討手順」をみると、主要な眺望地点における見込み角による評価が行われ、評価のとりまとめ(5-36頁)の中で、景観については「A区域、C区域及びD区域では、主要な眺望点が候補区域内あるいは近傍にあるが、距離、展望方向、配置・構造等の工夫により、重大な影響を回避または低減できる可能性がある。B区域及びE区域は、主要な眺望点から見えるが景観上の存在には気にならず、重大な影響はない可能性が高い。」との結論がある。その詳細については、第6章計画段階環境配慮事項の5区域ごとの景観に関して、見込み角などを使用して説明し、重大な影響を回避または低減できる可能性がある。」と述べている。

しかし、自然公園法が保護対象とする自然景観は、基本的に、人工的な構造物を排除している。他方、本計画における風力発電所は、高さ120~140mの風車が17~25基(2-2頁)、巨大な高層ビルが立ち並ぶのと同様な、巨大な人工的な構造物となる。自然景観の保護を基本とする「北オホーツク道立自然公園」において、自然公園法の基本理念から、公園のどこからでも巨大な人工的構造物が見えることが大きな問題となる。そうでなければ、自然公園法の基本理念に反することになる。この地域には、さらに自然公園法に準じて指定された自然保護地域が多いので、景観では自然景観が基本的な財産となる。それらの自然景観を巨大な人工的構造物によって破壊することは、この地域の自然遺産かつ観光資源を劣化させることになる。

また、自然性の高い自然にあふれたこの地域において、普通の国民・道民が大切に思う景観は、どこまでも自然景観である。例えば、クッチャロ湖畔からの夕景は、以前は、浜頓別町が大切にしていた売り物にしていた風景の一つであるが、遠くの低い丘に落ちていく夕陽にプロペラが重なって見える風景を美しいと感じられるのだろうか。浜頓別町が誇る元

来の風景が持続するのだろうか。例えば、モケウニ沼畔に至る丘から見た、沼に向かって延びる1本の木道と周りの湿原とアカエゾ林が素晴らしい景観であり、これらの向こうの丘に風車群が見える風景を自然景観だと想像することはできない。さらに例えるならば、ベニヤ原生花園やエサヌカ原生花園から眺める、ただ広いだけの風景の向こうに珠文岳が見える風景の中に、風車群が出現するのは、この地の風景としてあるべき姿なのであろうか。自然あふれた地域の景観を論じる時に、私たち国民にとっては、その地域の自然をそのまま眺め、自然への「思いを馳せる」という行為が重要なのではないだろうか。

配慮書の表現「「主要な眺望点から見えるが景観上の存在には気にならず、重大な影響はない可能性が高い。」の「気にならない」のは、風力発電機が自然景観を破壊することが気にならない事業推進者の立場からの表現であり、決して、一般の国民・道民の心情とは言えない。上記の表現は、一方的であるので、削除すべきである。

配慮書では、景観に関して、自然保護地域での自然景観を守る基本理念にも国民・道民の心情にも合わない、特定の数少ない眺望地点からの見込角という、事業者都合の良い数字でもって影響を評価している。そこには、私たちの自然環境や生活環境となる景観に関する環境影響評価を行う姿勢ではなく、「遠くに見えるから建設しても影響がない」という事業推進の姿勢しかない。配慮書の論理構成は、決して景観に関して正当な検討も評価もしていない。

6. 国民の声を聞く手続きは、環境影響評価法に基づき正しく行われるべきである

環境影響評価に関する公表書類は、環境影響評価法に基づき、広く住民が精読し、意見を提出できる体制にすべきである。

しかし、事業者は、著作権保護を主張し、配慮書をインターネット上で眺めることはできるが、プリンターを介して紙媒体にコピーできない制限を加えている。この対応は、国民誰もが意見を述べることができるという、環境影響評価法に基づく諸手続きにおいて、実際には、パソコンを持たない国民を初めとして、勤務などで縦覧場所に行く時間が確保できない人々などにとって、精読と意見提出が相当に制限された方法となる。また、縦覧場所でも配慮書のコピーができないので、コピーを家に持ち帰って精読できない仕組みとなっている。そのため、縦覧場所に行くことができても読むのに十分な時間を確保できない人々にとって、またコンピュータを持たない人々にとっては、配慮書の内容を十分縦覧することができない。以上の仕組みは、法の根本理念に反するため非常に大きな問題であり、あたかも、「何よりも電力供給が重要だから風力発電に関する国民・住民の意見は不必要だ」と言っているのと等しく、環境影響評価法をまったく軽視している。

風力発電事業に関する環境影響評価の手続きにおいて、新しい環境影響評価法の基本理念に基づいた、正しい、かつ真摯な環境影響評価を強く求めるところである。