

災害リスクのアセスメント

～ 事前の戦略と迅速な対応のために ～

柴田 裕希

環境政策・計画学科

はじめに

環境アセスメントは、道路や空港、ダム、港湾などの大規模な開発事業において、開発に着手する前に実施される手続きである。この手続きによって、大気や水、生態系といった環境への影響を事前に評価し、自然破壊を未然に防ぐことが目的である。

環境アセスメントについては、我が国において一般的にこのように説明される。しかし、この説明が正しければ、環境アセスメントは、あらゆる自然災害に対して実に無力である。もっとも、このような説明がなされるのは、我が国の環境アセスメントに関する法律、環境影響評価法がそのような法律になっているからである。後に説明するが、これは環境影響評価法のみの問題ではない。我が国の環境法全体の基盤をなす、環境基本法の中身によるところも大きいと考える。ではなぜ、自然災害に対して無力なのか、本稿では東日本大震災に関連してアセス分野で見られる「事前の戦略」と「迅速な対応」という2つの議論から考えてみたいと思う。

欠落した「事前の戦略」

まずは「事前の戦略」である。このことに関して、震災で発生した福島第一原子力発電所の事故について、ある興味深い記事を紹介したい。未だ事故の詳細は把握されていないが、震災から約半年経過した時点で東京新聞に「適切な環境影響評価（環境アセスメント）があれば、事故を防ぐことができた」と銘打たれた記事が掲載された。これは、国内のアセスの専門家へのインタビュー記事であるが、記事の内容はアセス分野でよく耳にする論旨である。一見、環境アセスメントと原発事故は無関係に思えるが、そこには重大な問題があると記事は指摘する。

まずは、立地代替案の欠如である。通常、原子力発電所などの周辺影響が大きな開発では、災害リスクや被影響要素が立地に依存することから、その立地検討を慎重に行う。欧米では、複数の立地候補を環境アセスメントの代替案として多面的に比較し、その評価結果を基に立地を決定する。当然、環境アセスメントの中で立地を検討すれば、必要な情報は公開され、社会の厳しいチェックの中で意思決定が行われる。

しかし、日本の環境影響評価法ではこれまで立地の代替案検討が必ずしも必要とされてこなかった。

そのため、開発事業に際して立地の代替案が環境アセスメントにおいて評価されることはほとんどなかった。つまり、立地の検討は一部の限られた人と情報のみによってなされ、その決定ありきで環境アセスメントが行われてきたのである。福島第一原子力発電所においても、立地選定の前に適切に環境アセスメントが実施され、その代替案が検討されていれば、建設地の変更がなされていた可能性が高い。

福島の事故に関連すれば、非常用電源の津波による喪失も事故の拡大に重大な影響を与えたとされる。後から設置された非常用電源の整備事業の際も、環境アセスメントが実施されていれば、津波が懸念されたタービン建屋の海側ではなく、陸側の高台に非常用電源を設置するという意思決定がなされた可能性が高い。

ではなぜ、環境アセスメントが行われなかったのか。我が国における環境アセスメントの法制化（1997）は、世界の先進国に比べて極めて遅かった。つまり、1960年代の原発立地に間に合わなかったことも理由である。また、環境アセスメントにおける立地代替案の制度化に関しては、経済界が強く反発している。さらに、東京電力をはじめ電力各社の連合である電気事業連合会においては、そもそも原発を環境アセスメントの対象から外すよう主張している。このことを考えれば、これまでの日本の環境アセスメントにおいて立地の代替案が検討されてこなかった経緯を理解できる。

現在、日本では活断層のほぼ真上に原発が立地している場所もある。原発だけではない。全国では200を超える学校が活断層の真上に立地しているという調査結果もある。社会的に影響のある開発を行うのであれば、事前に災害リスクを評価し、その立地場所の選定を社会的にチェックするという、初歩的な戦略構築の仕組みがこの国の制度には欠落している。

「迅速な対応」のために

今回の震災及び原発事故では、政府の対応にも課題が指摘されている。津波の被災地域では、行政機能を喪失した自治体も多かった。また、原発事故や直後の電力不足に関しては、情報の収集と公開が困難を極めた。そんな中、現場の判断で多くの柔軟な意思決定が危機を克服したこともあったと言われ

る。一方で、場当たりの施策も多く展開された。

環境アセスメントに関連すれば、震災直後の4月4日、政府は震災で復旧不可能となった電力供給分を補う発電所建設において、環境影響評価法第52条2項の「災害復旧の事業」（特例免除）に該当するとして、被災地外でも発電所建設事業の環境アセスメントを免除する決定を行った。この政府の法運用に関して、法理上の問題もさることながら、その根拠が不明確なまま前例のない運用が決定されたことは大きな問題であったと言える。この環境アセスメントが免除される発電所は、2014年の春までに供用開始となる発電所であり、2011年当初の電力不足とは関係しないものである。ちなみに、同法52条2項の特例免除とは、防災上の観点から人命にかかわり緊急に事業を行う必要のあるものをアセスの対象から除外するという趣旨の条項である。少なくとも、2014年以降の電力供給に関して、2011年4月時点において防災上の観点から人命にかかわる緊急な事業が必要であるという判断の根拠になる情報はなかった。

この問題は、災害等の緊急時において、どのように被災資産の復旧と環境配慮を両立させるべきかという課題を提起する。なぜなら、適切なアセスメントがない場合、次なる災害リスクを増大させる可能性があることは、前述のとおりだからである。実は、この課題の対処に関して、国際協力分野では多くの失敗に基づく知見が蓄積されている。そして、迅速環境アセスメント（Rapid Environmental Assessment：REA）として体系化されつつある。

REAでは、通常のアセスメントとは異なり、限定された地理空間、期間、対象主体において、復旧の課題及び潜在的な将来リスクを特定することを目的としている。そして、限られた情報源の確認と、収集可能な情報範囲の特定、その情報の整理、実施可能な対策、補充が必要な物資と労働力、専門性などをチェックリストと優先順位付けを可能にするマトリックスで整理し、迅速に被災状況と復旧に要求される対応を整理・共有できる仕組みが構築されている。このチェックの中に、社会・経済的資本の回復の項目に加えて、環境資産及び災害リスクの項目を織り込むことで、被災した脆弱性の再生産を回避すると同時に、効率的な復旧の基礎情報の構築を可能にしている。この手法は、減災施策が不十分であり、かつ情勢や衛生の基盤が貧弱な途上国における災害対応の中で体系化されてきた経緯がある。一方、先進国においても、災害時のガバナンスを確保する手段として、このREAを制度化して活用する事例も見られるようになってきた。このようなシステム

は、緊急時における迅速な対応を合理的に行うためのプランニング・キャピタルの確保として、早急な制度整備が求められる。

おわりに

事前の戦略も迅速な対応も、リスクや不完全性を政府の施策に織り込むという点が共通して重要になる。この考え方を基にしたのがアセスメントであり、本来であれば、これを担うことが出来るツール、それが環境アセスメントなのである。福島第一原子力発電所の事故後、一貫して放射性物質の拡散による汚染拡大が問題となった。実は、2011年4月の震災直後に環境影響評価法は改正されている。この改正に先立って震災前に実施されたパブリックコメントでは、環境アセスメントの評価項目に放射性物質の漏えいによる汚染も加えるべきだとする意見が見られた。私も、この意見を行った一人である。しかし、この意見が法改正に反映されることはなかった。もっとも、先に触れた環境基本法において、あらゆる有害物質を包括的に対象としているにもかかわらず、放射能をもつ放射性物質に関連する事項はすべて除外されている^{*}。今も放射能が自然環境、社会環境ともに深刻な影響を与え続けているにもかかわらずである。

※ 2012年1月現在、環境基本法は、放射性物質による大気や水、土壌の汚染について「原子力基本法その他の関係法律で定める」と規定している。これに基づき、大気汚染防止法など個別法においても、放射性物質は適用対象外としている。しかし、放射性物質汚染対処特別措置法の位置付けや、汚染廃棄物処理、除染活動などを担う環境省の施策に整合性をもたせるとともに、環境省の外局に「(仮)原子力規制庁」を設置するという政府の方針に基づいて、環境基本法改正案の国会提出準備が進められている。