

(31)「環境影響評価実施要綱」と地方自治体条例等との整合化に関する2、3の考察

SOME ISSUES ON COORDINATION OF GOVERNMENT POLICY AND LOCAL ORDINANCES ON ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

森 康男*
Yasuo MORI*

ABSTRACT; In 1984, the Cabinet decided "Government Policy on Environmental Impact Assessment" in order to conduct standardized assessments for various public works under the government's control. However, some local governments had already provided ordinances or policies on environmental impact assessment, and coordination between the government policy and these local ordinances had not been completed. This paper discusses some measures which were studied in the assessments of recent highway projects to coordinate procedures which disagreed each other in the government policy and local ordinances, and proposes some rules to be set up for more efficient and comprehensive assessment.

KEYWORDS; environmental impact assessment, highway projects, coordination of assessments

1. はじめに

わが国の環境影響評価の法制化をめざした法案は、1983年11月の衆議院の解散にともなって審議未了、廃案になったが、翌年の8月の閣議決定により、法案の要綱をベースにした「環境影響評価実施要綱」（以下「国の実施要綱」という。）が定められた。これに基づいて、建設省では「建設省所管事業に係る環境影響評価実施要綱」（以下「建設省要綱」という。）を定め、1985年4月建設事務次官より通知された。ついで、「建設省所管ダム、放水路及び道路事業環境影響評価技術指針」（以下「技術指針」という。）を定め、1986年3月より建設省所管の道路事業等の環境影響評価はこれによって施行されることになった。また、都市計画に係わる建設省所管事業に関し、環境影響評価を行う場合には、都市計画決定権者が都市計画を定める際に、「都市計画法」の手続きのなかで行うものとされ、必要な事項が定められた。

この新しい「建設省要綱」では、「国の実施要綱」に定められたとおり、事業者が環境影響評価を実施したときは、準備書を関係地域住民に縦覧、周知し、その意見を聴くこと、すなわち、住民参加の手続きが取り入れられた。しかし、この「国の実施要綱」は、廃案になった「環境影響評価法案」において解決されなかった様々な問題を内在したまま引き継ぐことになり、また、法律ではなく閣議決定であるための種々の制約を持ったものである。その一つの問題として、「国の実施要綱」、したがって「建設省要綱」とすでに制定されていた地方自治体の条例や要綱との整合化の問題がある。

本稿では、この「建設省要綱」に基づいて環境影響評価を実施されるように定められた2本の道路事業の環境影響評価に関して、両者の間の手続きの整合を図るために、事業者と地方自治体の間でなされた調整結果を概観し、合理的で円滑な環境影響評価を実施するための整合化のルールの方角について考察する。

* (財) 高速道路技術センター Expressway Technology Center

2. 道路事業における整合化の問題

現在、地方自治体で環境影響評価に関する条例を制定しているのは、北海道（1979年1月施行）、東京都（1981年10月施行）、神奈川県（1981年7月施行）、川崎市（1977年6月施行）の4団体であり、その他21道府県及び政令指定都市、及び2都市で指導要綱や指導指針などを制定している。

しかし、「国の実施要綱」は法律ではなく閣議決定であるために、これらの条例等と制度的に整理できず、閣議決定の前文4において、「国の実施要綱」が国が関与する一定の事業について、環境影響評価を統一的に実施しようとするものであり、政府として地方公共団体にその講ずる施策について、それと整合性をとるよう要請している¹⁾²⁾。

これらの調整の具体的な方針は、閣議決定では何ら触れておらず、1984年12月21日付けの環境事務次官通知「「環境影響評価の実施について」の閣議決定について」において、各都道府県知事及び政令指定都市市長あてに、「すなわち、実施要綱の対象事業については実施要綱を基本として手続き等の一本化の調整が図られるよう、（中略）要請するものである」としている。

地方自治体の条例や要綱に定める住民参加の手続きや、予測、評価項目や手法が、「国の実施要綱」や「建設省要綱」に定められているものに包含されている場合は問題がない。しかし、「国の実施要綱」や「建設省要綱」より、より程度の高い住民参加の手段や、より範囲の広い予測、評価項目を定めたりしている場合、いわゆる横出し、上出しのある場合に、どのような整合を図るかは非常に難しい問題である。特に、事業者が国の機関である場合は、「国の実施要綱」の行政指導を強く受ける立場にあり、他方、地方自治体条例は閣議決定よりは拘束力が強いので調整は難航することが多い。

さらに、道路事業の場合、都市計画事業として事業を実施する場合が多い。すなわち、道路が「都市計画法」第4条第5項の都市施設として、都市計画に定められて事業が実施される場合、1985年6月の建設省都市局長通達「都市計画における環境影響評価の実施について」により、都市計画決定権者が「都市計画法」の手続きの中で、環境影響評価を実施することになっている。

以上のようなとり決めによって、道路事業の環境影響評価は図-1に示すような4種類の適用条例や要綱

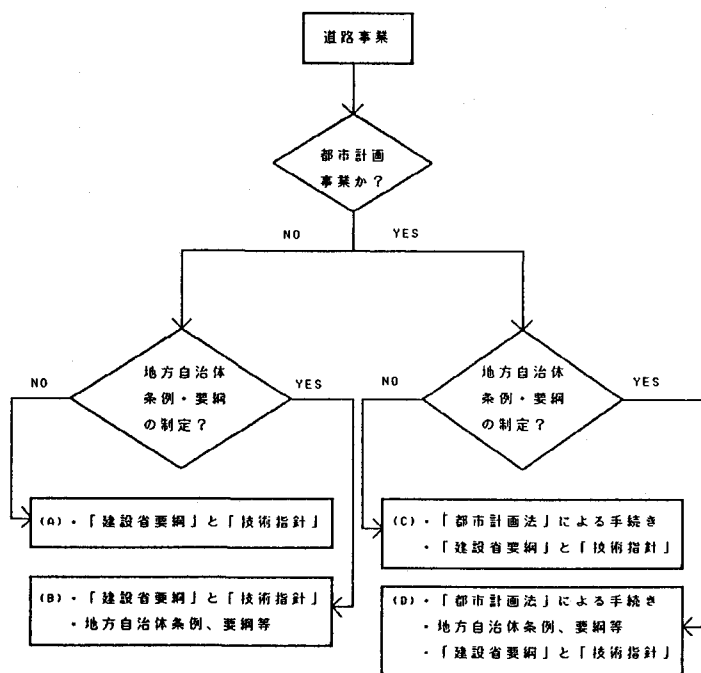


図-1 道路事業の環境影響評価の適用要綱、条例等の組合せ（森³⁾より）

の組合せを生じることになった³⁾。このうち、(B)と(D)の場合については、それぞれ図に示す2者及び3者の間の整合が図られなければならない。以下に、前者の例として東京湾横断道路（一般国道409号、一般有料道路）と、後者の例として首都圏中央連絡道路（圏央道、八王子市～青梅市）の環境影響評価の手続きの整合化の実例を概述する。

3. 東京湾横断道路の場合⁴⁾

3.1 関係地方自治体について

本道路は一般国道409号であり、「道路整備特別措置法」第3条に基づく有料道路として日本道路公団が新設するものである。4車線以上で延長が10km以上あるので、「建設省要綱」の定める対象事業に該当し、「道路整備特別措置法」による事業許可のときまでに、この要綱にしたがって事業者である日本道路公団が環境影響評価を実施することになったものである。

本道路の起終点は神奈川県川崎市と千葉県木更津市である（図-2参照）。その中間約14kmは東京湾の海中又は海上を通過する計画になっている。東京湾に面する自治体では、一都二県二市において、環境影響評価に関する条例、又は要綱が制定されている。

東京湾については行政区界が明確にされていないので、以下の点について5自治体と協議する必要があった。

- ① 本道路が各自治体の条例もしくは要綱を適用する対象事業となるか。
 - ② 「建設省要綱」に定める準備書を周知させ、意見をきく住民の住む「関係地域」に該当するか。
- この関係を表-1に示す。すなわち、本道路の明確な通過地である川崎市と千葉県については、本道路は明らかに「川崎市条例」と「千葉県要綱」の適用対象事業であり、両自治体は「建設省要綱」の「関係地域」に該当する地域を含むことは明らかである。しかし、神奈川県、東京都、横浜市については意見の別れるところとなったが、協議の結果、東京湾横断道路に係わる環境影響評価についての関係都道府県は神奈川県と千葉県、関係市町村は川崎市と木更津市ということで合意が得られた。これらの自治体のうち、神奈川県、千葉県、及び川崎市では環境影響評価に関する条例等が定められているが、「川崎市条例」に基づき環境影響評価を実施する場合には「神奈川県条例」は適用されないことから、「建設省要綱」と地方自治体の条例等との間の手続き等に関する調整は、「川崎市条例」及び「千葉県要綱」との間で行えばよいことになった。

以下に、特に「川崎市条例」との整合について述べる。

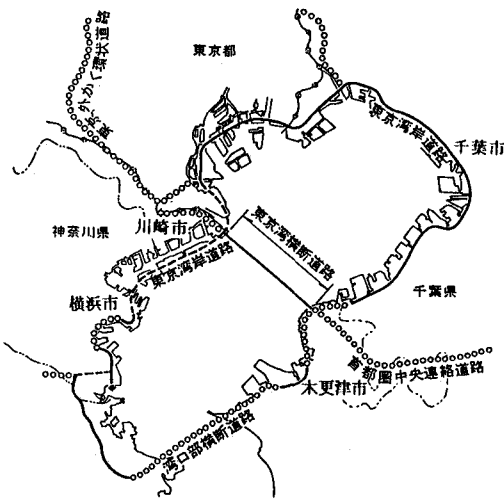


図-2 東京湾横断道路位置図

表-1 東京湾岸自治体の条例及び要綱との関係

	自治体条例又は要綱の適用対象事業か	「建設省要綱」の「関係地域」に該当するか
神奈川県	Yes	Yes
東京都	No	No
千葉県	Yes	Yes
横浜市	No	No
川崎市	Yes	Yes

(森ら⁴⁾より)

3.2 「川崎市条例」の手続きとの整合化

「建設省要綱」の手続きと「川崎市条例」のそれとを比較してみると、以下の点で「川崎市条例」が相違している。

- ① 準備書の公告・縦覧は市長が行う。
- ② 事業者は、周知方法等の届け出、周知結果等の報告を行わなければならない。
- ③ 意見を提出できる住民の範囲は、関係地域住民に限定されておらず、また、意見の提出先は市長である。
- ④ 事業者は、住民の意見によって準備書を修正するか否かを報告書により報告しなければならない。市長はこれを縦覧する。
- ⑤ 市長は、審査書を作成しこれを公表しなければならない。審査に当たっては、市長は川崎市環境影響評価審議会の意見を聴くとともに、関係住民・事業者から要請があった場合で、市長が必要と認める場合には公聴会を開催する。
- ⑥ 事業者は事後調査結果を報告しなければならない。

以上のように、市長が住民参加の手続きの実施者になり、審査のために市の環境影響評価審議会の意見を

聴いたり、公聴会を開催し公述人の意見を聴くなどが大きな相違である。

基本的に「建設省要綱」に基づき実施するか、「川崎市条例」に基づき実施するかで意見が分かれ、協議は難航した。協議の前段として「川崎市条例」第8条の規定による協議書を提出し、準備書の内容、手続き等について再三協議を行った結果、手続きの基本方針としては、「建設省要綱」と「川崎市条例」とのそれぞれに必要な手続きを配慮しながら調査することで合意した。

具体的には、公団は「建設省要綱」を基本とし、川崎市は「川崎市条例」を基本として環境影響評価を実施することとし、両者で重複する手続きはどちらか一方が行い、重複しないものについてはおのおのが実施することで整合化を図った。図-3にその手続きの流れを示すが、公団と川崎市のそれぞれが実施する手続きを区別した。

4. 首都圏中央連絡道路の場合

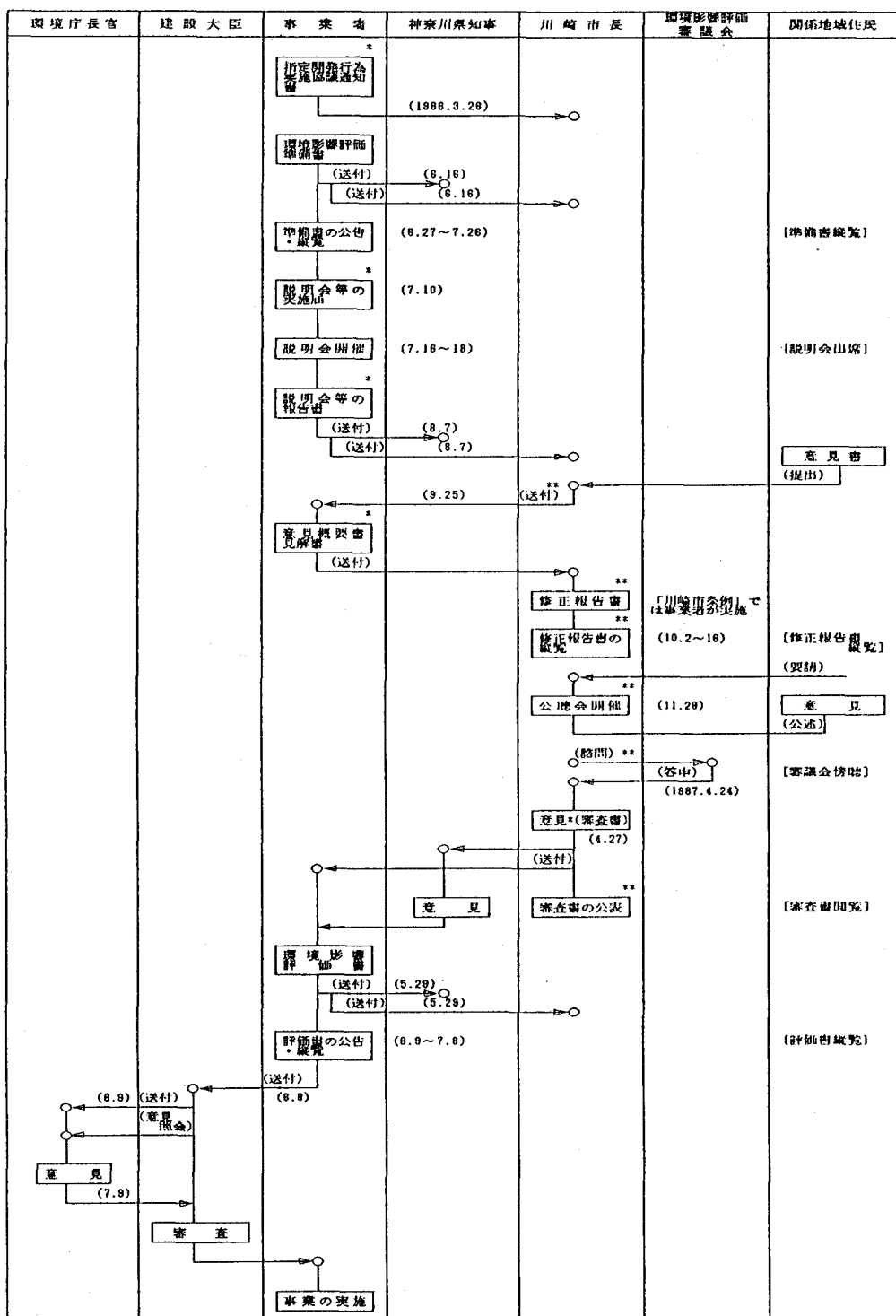
4.1 都市計画道路事業の評価手続き

首都圏中央連絡道路（圏央道：一般国道20号～東京都埼玉県境）は、八王子市から青梅市間の22.5kmの道路事業である。道路構造は第1種第3級の自動車専用道路（分離4車線、設計速度80km/h）である。

「建設省要綱」における都市計画道路事業の環境影響評価は、前述のように「都市計画法」の手続きの中で行なわれるように定められた。この場合、環境影響評価実施者は都市計画決定権者（圏央道のこの区間の場合東京都知事）であり、これが「都市計画法」の都市計画決定の手続きの中で環境影響評価を実施するものである。この際、前述の都市局長通達により事業予定者（この場合関東地方建設局長）が、環境影響評価準備書作成のときと説明会開催の際に都市計画決定権者に協力をし、都市計画決定権者は準備書作成及び評価書作成のときに、事業予定者に連絡・調整をすることになっている。

4.2 「都市計画法」、「東京都条例」及び「建設省要綱」の手続きの整合

東京都の場合は、「東京都の環境影響評価条例」（1980年）を制定しており、この条例で「対象事業が都市計画に定められる場合においては、この条例の手続きを都市計画決定の手続きに合わせて行うようにする」とされており、「東京都条例」と「都市計画法」及び「建設省要綱」の三者に定める手続きや予測・評価項目や内容を調整する必要があった。「東京都条例」には、国等が法令等に基づいて実施する対象事業の環境影響評価の手続きは、知事と国等との協議によって実施することになっており、両者の間の協議がなされた。



凡 例

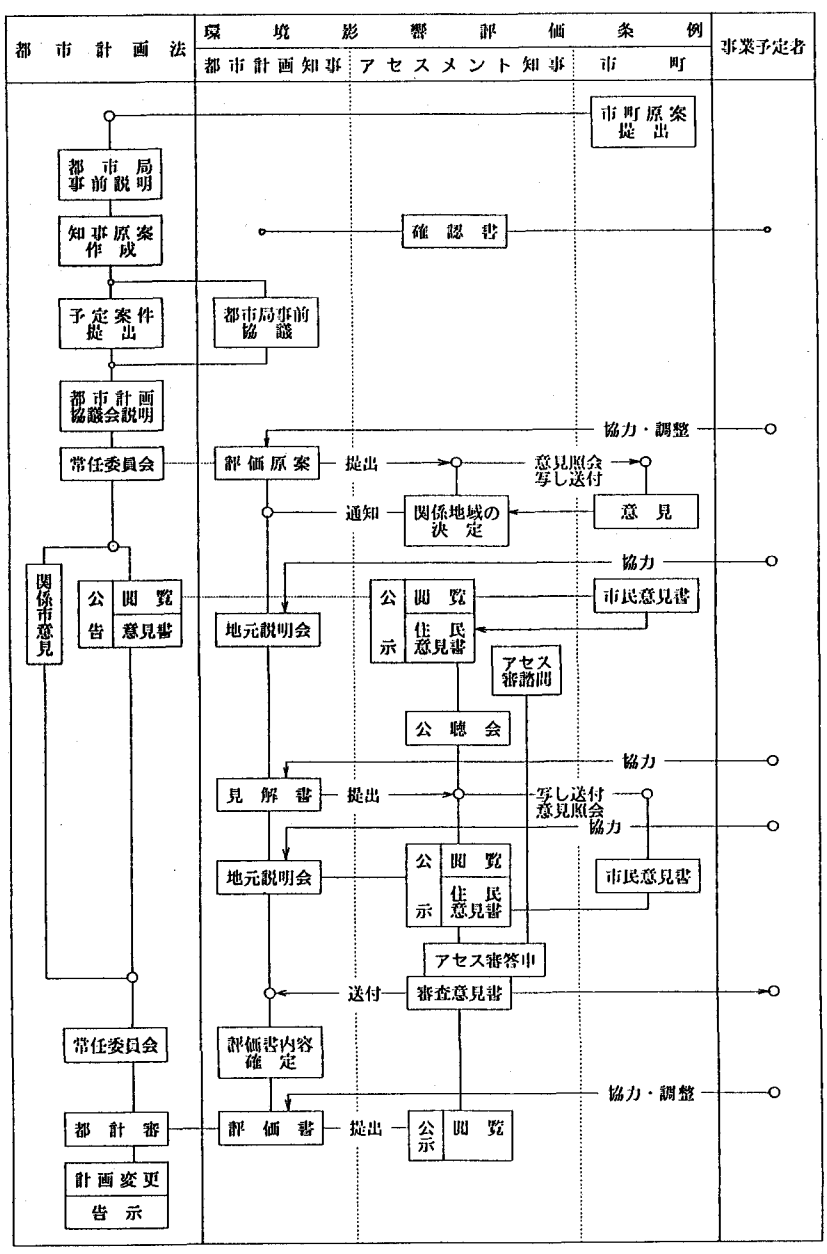
* 「建設省要綱」になく、「川崎市条例」に定めがあって、公団が実施した手続き。

** 「川崎市条例」に基づいて市長が自ら実施した手続き。

() 内数字は実施年月日

図-3 東京湾横断道路の環境影響評価手続きの流れ (川崎側) (森ら⁴⁾より)

その結果、首都圏中央連絡道路の環境影響評価は、東京都知事が「国の実施要綱」の趣旨を踏まえ、都市計画決定の手続きの中で実施するとともに、「東京都条例」に基づき実施するものとなった。すなわち、東京都知事は、「東京都条例」の知事（アセス知事）として条例に基づいて環境影響評価を実施しながら、合わせて、「都市計画法」の手続きに基づいて都市計画決定権者である知事（都計知事）として、都市計画決定を行うようにしたものである。事業予定者である関東地方建設局長は、この「都計知事」である東京都知事と協力、調整をする。その手続きの流れの概要を図－４に示す⁵⁾。



図－４ 首都圏中央連絡道路（東京都内）環境影響評価の手続き（森⁵⁾より）

5. 手続きの整合化に関する2, 3の考察

東京湾横断道路の場合、「川崎市条例」と「千葉県要綱」との手続きの整合化は、公団は「建設省要綱」に基づき、川崎市と千葉県はそれぞれの条例等に基づいて手続きを実施し、重複する手続きに関してはどちらか一方が行い、重複しないものはそれぞれ実施することになった。そして、結果的には図-3に示すように、公団（事業者）と市や県（地方自治体）の分担を以下のように大きく分けることとなった。

① 公団（事業者）は環境影響評価を実施し、それを関係住民に地方自治体の協力を得て周知し、首長の意見を反映した評価書を作成し周知する――環境影響評価の実施と周知。

② 市や県（地方自治体）は、関係住民の意見を聴取し（意見書や公聴会）、専門家（審議会など）の意見を聴いて、意見を作成し事業者に述べる――関係住民の意見聴取と首長の意見の提出。

ほとんどの地方自治体の条例や要綱の手続きは、「川崎市条例」や「千葉県要綱」のものと同様であるので、このような「建設省要綱」の手続きとの整合化は、基本的には共通性のある妥当なものといえよう。しかし、実際の手続きは三者のそれぞれの細かい相違点を配慮して手続きを進めなければならないので、事務上の煩雑さと事務量の増大は相当なものであった。事業者の実施する①の部分について、「建設省要綱」と自治体条例等との関係は実質的に大きな相違のあるものではないので、手続きや用語の共通化は不可能ではないと考えられる。円滑で迅速な環境影響評価の実施と、事務の合理化のために検討の余地があると考えられる。

首都圏中央連絡道路の場合では、東京都には条例が制定されており、基本的には「都市計画法」の手続きとこの条例の手続きに基づいて、環境影響評価を実施することになったものである。従って、やはり上述の①と②に示すように、事業者と地方自治体との間に一種の役割分担がなされたことになると考えられる。

以上の2例において明らかなことは、「国の実施要綱」は国が関与する一定の事業について環境影響評価を統一的に実施しようとする閣議決定の趣旨にもかかわらず、条例の制定されている地方自治体では、予想されたことであるが、実質上、整合した統一的なルールとはなり難いことである。すなわち、「国の実施要綱」や「建設省要綱」の住民参加の手続きは、地方自治体の条例等に定めている内容に比較して十分でないことは明らかである。

この問題を解決し、効率的で全国的に整合した環境影響評価を実施するためには、両者の手続きの間の整合化を上述したように環境影響評価の実施（準備書及び評価書の作成）と周知は事業者、関係地域住民の意見聴取と首長意見の提出は地方自治体の首長という、一種の役割分担を基本とすることが最も妥当であると考えられる。そして、この趣旨にそった基本的なルール作りが早急になされることが必要ではないかと考えられる。

注：本稿における考察及び意見は筆者個人のものである。

参考文献

- 1) 本田 一：「環境影響評価の実施について」の閣議決定，公害と対策，Vol. 20, No. 13, pp. 25～29, 1984
- 2) 鳥越善弘：環境影響評価実施要綱の閣議決定，ジュリスト，No. 823, pp. 65～68, 1984. 10. 15
- 3) 森 康男：高速道路の環境対策の実証的研究，p. 315, 1989. 5
- 4) 森 康男，前田依彦，小島伸一：東京湾横断道路の環境影響評価における国の実施要綱と地方条例等との整合化，土木学会論文集第6部門投稿中
- 5) 前掲3)，p. 332