

高速道路の環境対策史（環境影響評価）

日特建設 フェロー会員 中村 眞

現在、環境影響評価は大規模公共事業では法に基づいて当然の事前手続きとして実施されているが、1970年前後、公害が最大級の社会問題となって環境アセスメント（評価）の必要性が叫ばれてから（例えば参考文献1）法制度として実現するまでには長い年月が必要であった。その間、高速道路の建設に当っては、沿線住民及び自治体からの要請に応じて、技術的また学問的に事実上のアセスメントは必要な路線ごとに行われていた。公害の時代と言ってよい70年前後から、高速道路初の環境影響評価が実施された78年を経て平成初年頃までの高速道路事業者の環境影響評価への対処を具体的に記録することとした。

1. 環境影響評価（環境アセスメント）制度化の動き

環境アセスメントが世界で初めて法制度として確立されたのは、1970年に施行された米国の国家環境政策法（National Environmental Policy Act）である。この法律では、環境影響評価（Environmental Impact Assessment）という言葉が初めて公式に使われるとともに、環境影響評価書（Environmental Impact Statement、EIS）を作成し、かつ公表するという制度を基に、環境アセスメントを適切な政策決定の手段として利用するルールが確立された。

米国では、1962年に発表された小説「沈黙の春」に強い影響を受けた化学物質による自然汚染を防ごうという社会運動が、環境保全ひいては環境アセスメント制度に発展したが、日本では水俣病に代表される環境汚染、四日市公害訴訟等、企業活動による公害が大きな社会問題となって公害防止策が議論され、1970年のいわゆる公害国会をピークとして公害対策基本法を始めとする 公害関連の法律が改正、整備されて来た。しかし日本では、各分野の所轄官庁が既存の法律を改善して公害防止の実を上げようとする姿勢を示し、住民の意見を取り入れて行う環境アセスメント制度には消極的であったと言えよう。このころ、新聞等のジャーナリズムが米国のアセスメントを紹介し、世論は公害防止のためにアセスメント制度が必要であるという認識を強めた。

2. 環境アセスメント制度化以前の高速道路の環境影響予測

名神高速道路の時代から、日本道路公団は外部有識者から成る審美委員会を設け、景観（修景・緑化）・防音構造設計等の環境対策を行って来たが、1970年前後から道路公害が社会問題となり、一層の対策をとらなければ道路建設が困難となる状態になった。公団は69年から日本音響学会に委託して道路交通騒音予測式を開発し、遮音壁設置を原則として騒音対策を実施して来たが、この予測手法はその後の環境影響予測にそのまま使用された。

一方、他の環境要素は、大気汚染のように道路事業者の努力だけでは目標達成出来ないもの、予測技術が未開発のもの、主観によって評価が異なるもの等があり、道路事業者独自の予測、対策が困難であった。但し、道路事業地域の自治体や住民への説明の必要上、予測技術の開発と、事実上の環境影響予測は組織的に実施されていた。

3. 環境アセスメント法制化への対処

環境アセスメントの導入は、1971年の環境庁発足時から計画されていたと言われる。72年にはアセスメント制度導入が閣議了解された。同年、四日市公害判決で、事業者は事前に環境への影響を調査し、その結果を判断して立地する注意義務があるとされたことが、アセスメントの必要性を広く認識させたと考え

キーワード 環境影響評価（環境アセスメント） 米国国家環境政策法（NEPA）

連絡先 238-0014 横須賀市三春町5-6 TEL 046-822-1943

られる。

米国が先行して実施する環境アセスメントの手法を学び、問題点を研究するため、公団は74年、米国連邦道路局環境政策部長 (Director of Office of Environmental Policy) と、アセスメント作業を実施するコンサルタントであるバテル研究所 (オハイオ州) の技術者 (Dr. Warner) を招聘して勉強会を開催する等、法制度を検討する関係官庁とは別の事業者の立場で制度導入に備えた。当然、環境庁・建設省からの情報も得て検討を重ねていたのであるが、米国の事業当事者と環境保全・環境技術関係者の現場経験に基づく意見を直接調査する必要に迫られた。膨大な報告書類作成への評価、事業比較案検討のための各環境項目の比較方法、異種の環境項目相互の重要度比較の方策 (Warner 博士が日本に紹介したのは Scoring System(点数法)) 等の問題点の解明が必要であった。

そこで、公団は1977年、欧米の環境及び道路担当官庁に質問状を送り、環境実務担当者から成る調査団を組織して質問状送付先での聞き取り調査を行った。この出張には建設省環境対策官・路政課長補佐も同行し、行政当局としての調査を行った。(米国での調査先；環境保護庁・連邦道路局・州運輸交通局・民間研究所・環境団体・市民団体)

米国の環境アセスメント制度実情調査結果を簡単に下記に記す。

米国政府機関のこの制度に対する評価

- ・道路関係機関職員の評価は一定ではなかった。「道路計画推進に有効」「事務が複雑多岐」「人員、費用が増大し、計画推進に障害」と、評価が分かれた。上部機関は制度評価、実務担当者は制度に批判的。
- ・手続きを簡素化し、内容を平易にし、州に権限移譲すること (州からの要望)
- ・EIS に要する費用は殆どが総事業費の0.1 - 1%、準備書作成半年 - 1年、評価書作成1 - 2年。

現在振り返れば特筆すべき内容ではないが、まだ住民参加の慣習が少なく、国会から地域自治会までにわたる道路批判の中にあっては、環境項目の評価方法も含めて道路関係者として認識を深めるに十分な成果があった。

4. 環境評価技術の開発

道路交通騒音予測については従前から整備されて来た日本音響学会式が適用されたが、他の環境項目の予測手法は土木研究所、公団等が独自の実測結果を用いて開発しつつあった。アセスメント法制化に備えて建設省が各機関の環境担当者を招集し、膨大なデータを共同で整理して、道路事業に係る環境予測手法の統一を図った。その成果が1978年事務次官通達「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針」の技術手法に生かされた。この措置方針に沿う事務手続きを経て、本州四国連絡橋児島坂出ルートと78年実施計画認可の高速自動車国道の環境影響評価が実施された。

5. 環境影響評価法案の国会上程と廃案

環境影響評価法案は各省・産業界との調整の末、1981年に国会に提出、審議されたが、83年衆議院解散によって廃案となった。政府は法案に代って84年に環境影響評価実施要綱を閣議決定し、国の関与する公共事業について行政指導により環境影響評価を実施することとした。なお、環境影響評価法が施行されたのは1997年であった。

参考文献 「環境アセスメント手法を確立せよ」 (朝日新聞社説) 1973年8月20日
 萩原浩 道路環境対策の一環としての環境影響予測評価 道路と自然 1977年夏号
 日本道路公団 欧米における環境アセスメント調査報告書 1977年11月
 中村眞 環境影響評価制度調査旅行記 道路と自然 1977年冬号
 建設事務次官通達 建設省所管事業に係る環境影響評価に係る当面の措置方針について
 1978年7月