【土木学会論文集 第409号／Ⅵ-11（報告） 1989年9月】

# 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

# COORDINATION OF GOVERNMENT POLICY AND LOCAL ORDINANCES ON ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN THEIR IMPLEMENTATION FOR TRANS-TOKYO-BAY HIGHWAY

森　康男*・前田依彦**・小島伸一***

*By Yasuo MORI, Yorihiko MAEDA and Shin-ichi KOJIMA*

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. Trans-Tokyo-Bay Highway was the first toll road project to which the policy was applied. However, the local governments in which the highway was located 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 presents various measures which were adopted in the assessment of the project to coordinate procedures and methods and aitems of evaluation which disagreed each other in the government policy and local ordinances, and discusses some issues to be settled for more efficient and comprehensive assessment.

*Keywords* : *environmental impact assessment, Trans-Tokyo-Bay Highway, coordination of assessments*

## 1. 序　　論

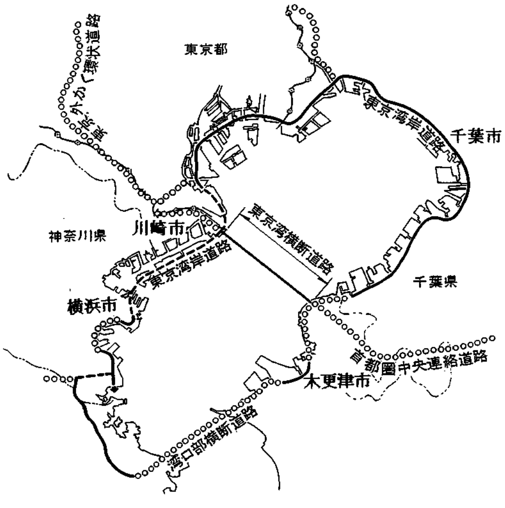
### （1） 事業概要と経過

東京湾横断道路は，神奈川県川崎市と千葉県木更津市を連絡する延長約15.1 km，道路規格第1種第2級の道路であり，千葉県富津市から東京湾岸を一周して神奈川県横須賀市に至る東京湾岸道路（延長約160 km）と，浦賀水道を横断する湾口部横断道路（延長約10 km）と一体となって，東京湾環状道路を構成するものである（図—1参照）.

構造的には，船舶航行が輻輳する川崎側から，約10 kmについてはトンネル，比較的船舶航行の少ない木更津側の約5 kmについては橋梁としている．川崎側の陸上部から海底に入る部分には浮島斜路部（海中盛土）を設けるとともに，その坑口には換気塔を建設する．トンネルのほぼ中間には，換気を主機能とした川崎人工島を，トンネルと橋梁との接続部には，接続区間としての役割とトンネル換気塔を収容するための木更津人工島を配置している（図—2参照）.

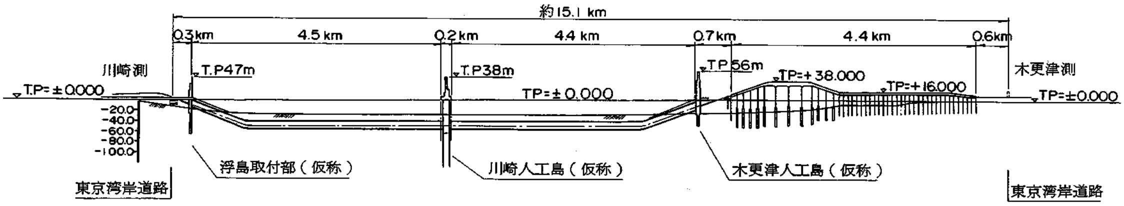
この道路の調査は，建設省によって1966年から本格的に開始され，1976年度に「技術的には建設可能」との結論を得て，日本道路公団に引き継がれた.

1981年4月には一般国道409号に指定され，経済，環境，地質，設計，補償などの各種調査が進められた．1986～87年度には環境影響評価の手続きを終えて，




図—1　東京湾横断道路位置図

* 正会員　M.S.　（財）高速道路技術センター建設技術部長（〒100　千代田区霞が関3-7-2）
** 日本道路公団東京第一建設局事業調整部長（〒105　港区虎ノ門1-18-1）
*** 新日本気象海洋（株）環境アセスメント部次長（〒158　世田谷区玉川3-14-5）




図—2　東京湾横断道路の縦断計画図

1987年7月に「道路整備特別措置法」第3条による有料道路として事業許可が与えられ，現在，一部の建設工事が発注される運びとなっている．

### （2）環境影響評価制度の背景

調査の着手当初から，本道路の建設による東京湾の環境に及ぼす影響が心配され，種々の環境調査が進められていた．1976年から各界の専門家の協力を得て委員会を設置し，水質，海洋生物，大気質などの現況解析，影響予測を行った．また，1984年からは環境影響評価に関連する大気質，騒音，潮流，水質，生物などの現況調査と予測調査を実施した．

一方，わが国における環境影響評価は，「各種公共事業に係る環境保全対策について」(1972年6月閣議了解）以来，国が先導的役割を果たす形で法制化に向けての種々の検討がなされてきた．しかし，環境影響評価制度のあり方や都市計画法との調整問題など，政府部内における調整が難航するうちに，川崎市等の地方公共団体が環境影響評価の制度化に先鞭をつけた[注1)]．

政府部内においても，「環境影響評価制度のあり方について」の中央公害対策審議会答申（1979年4月10日）を踏まえ調整が進められ，1980年5月には政府原案がとりまとめられ，1981年4月第94回通常国会に「環境影響評価法案」が提出されたが，継続審議を重ねるうちに，1983年11月の衆議院解散により審議未了，廃案のやむなきに至った．

その後，法案の再提出へ向けて与党政務調査会において調整が図られたが，1984年8月「現時点での法制化の必要性の有無，法律と条例等との調整，訴訟多発による開発事業遅延の可能性，住民参加のあり方，予測手法の技術水準の現状等の問題点について，見解の一致をみるにいたらず」として，同法案の国会提出は，見送られた．しかし，当面の事態に対応し，行政ベースで実効ある措置を講ずるために，「環境影響評価の実施について」の閣議決定が1984年8月28日になされた[1),2)]．

この閣議決定に示された「環境影響評価実施要綱」の内容は，法案の要綱がベースとなっており，法律と閣議決定の違いに伴う制約から生じる修正を除けば，ほぼ法案どおりの内容となっている．そのため，法案の抱えていた条例等との調整，住民参加のあり方，予測手法の技術水準の現状等の問題点が，解決されることなくこの要綱に持ち越されることとなった．さらには，閣議決定という方式のもつ制約から，地方公共団体が環境影響評価について条例等の施策を講ずるか否か，またその内容をどうするかについては，地域の実情に応じ，当該地方公共団体の自主的判断に委ねられることとなった．

この閣議決定を受けて，建設省所管事業に関する環境影響評価については，従前の「当面の措置方針」[注2)]を廃止し，1985年4月建設大臣が定めた「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）が事務次官通達によって通知され，1986年3月より実施されることになった[3)]．

### （3）本稿の主旨

東京湾横断道路は，前述のような問題点を内在する閣議決定の要綱と，それを受けて定められた「建設省要綱」に基づいて環境影響評価が実施される最初の有料道路となった．そして，本道路と関係する神奈川県など関係地方公共団体の環境影響評価に関する条例や指導要綱と調整を図る必要に迫られ，その過程でさまざまな問題が生じた．

本稿では，①東京湾横断道路の環境影響評価の経過の概要を紹介するとともに，②これらの地方公共団体条例等との間の，手続きと評価内容についての相違から生じる問題を明らかにし，③これらの整合を図るために工夫された解決手法を示し，④わが国の道路事業にかかわる環境影響評価制度における課題を論じるものである．

## 2.　環境影響評価実施の経緯

### （1）「建設省要綱」の適用

本道路は一般国道409号であり，「道路整備特別措置

注1）1976年に制定された「川崎市の環境影響評価に関する条例」のほかに，北海道（1978年），東京都（1980年），神奈川県（1980年）の合計4地方公共団体が条例を制定しており，神戸市など24地方公共団体で指導要綱などにより行政指導をしている（建設省建設経済局調整課環境調整官監修「建設環境アセスメント必携」（昭和62年版）による）．

注2）1978年7月建設省事務次官通達による「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について」による環境影響評価の手続きのこと．

表—1 東京湾横断道路事業の概要[4)]

| | |
|---|---|
| 道路名 | 東京湾横断道路 |
| 路線名 | 一般国道 409号 |
| 区間 | 自）神奈川県川崎市川崎区浮島町地先<br>至）千葉県木更津市中島 |
| 延長 | 約15.1km |
| 道路規格 | 第1種第2級、設計速度80km／時 |
| 幅員及車線数 | 3.5m× 4車線（将来構想 6車線） |
| 計画交通量 | 64,000台／日 |
| 工期 | 約10年間（工事期間約 8年間） |
| 工費 | 約11,500億円（建設中利息含む） |

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．そして，表—1に示すように4車線以上で延長が10 km以上の道路の新設であるので，「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」第3条第1項の2の事業許可のときまでに，この要綱に従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．

（2） 東京湾岸地方公共団体の条例および要綱との関係

本道路の起終点は表—1に示してあるとおり，神奈川県川崎市と千葉県木更津市である．その中間約14 kmは東京湾の海中ないしは海上を通過する計画になっている．

東京湾に面する地方公共団体では，以下に示すとおり，一都二県二市において，環境影響評価に関する条例，要綱等が定められている．

・神奈川県：神奈川県環境影響評価条例（以下「神奈川県条例」という）
・東 京 都：東京都環境影響評価条例（以下「東京都条例」という）
・千 葉 県：千葉県環境影響評価の実施に関する指導要綱（以下「千葉県要綱」という）
・横 浜 市：横浜市環境影響評価指導指針（以下「横浜市指針」という）
・川 崎 市：川崎市環境影響評価に関する条例（以下「川崎市条例」という）

東京湾については行政区界が明確にされていないために，以下の2点について上記5地方公共団体と協議する必要があった．

1） 本道路が各地方公共団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，意見を聴く住民の住む「関係地域」に該当するか．

表—2 東京湾岸地方公共団体の条例および要綱との関係

| | 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*1) | Ｙｅｓ |
| 東京都 | Ｎｏ*2) | Ｎｏ*2) |
| 千葉県 | Ｙｅｓ | Ｙｅｓ |
| 横浜市 | Ｎｏ*3) | Ｎｏ*3) |
| 川崎市 | Ｙｅｓ | Ｙｅｓ |

*1) 本文2.(2),①参照
*2) 本文2.(2),②参照
*3) 本文2.(2),③参照

この関係を表—2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，両地方公共団体は「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分かれるところとなったが，協議の結果以下のとおりの合意に達した．

① 神奈川県：基本的には，「神奈川県条例」第33条に定められているとおり，「川崎市条例」が適用されるかもしくは「川崎市条例」第8条の規定に基づく協議により「建設省要綱」が適用されれば，「神奈川県条例」は適用されないということで合意に達していたが，川崎市との調整が難航したこと等から，準備書送付の直前まで最終的な合意が得られなかった．

最終的には，

・準備書の内容：公団案を修正すべき箇所はないが，「川崎市条例」との調整を実施する．
・公告・縦覧：公団が行い，神奈川県が協力する．
・市長意見：神奈川県は，知事意見を形成するために必要とされる場合には，横浜市についても意見照会を行う．

ということで合意に達した．

② 東京都：東京湾における行政区界が明確でないことから，東京都を関係都道府県とするか否かで意見が分かれたが，最終的には，東京都は関係都道府県とはせず，公団が都知事に対して意見照会を行うことにより，都知事の意見を述べる場を設けるということで合意に達した．

③ 横浜市：横浜市については，直接の関係地域ではないが，神奈川県からの意見照会を受けて市の意見を述べるということで合意に達した．

以上のように，東京湾横断道路にかか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することで合意が得られた．これらの地方公共団体のうち，神奈川県，千葉県およ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」と地方公共団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」および「千葉県要綱」との間で行えばよいこととなった．

## 3. 手続き上の整合性について

### （1）「建設省要綱」の手続きの概要

前述したように，「建設省要綱」の手続きは，閣議決定による「国の実施要綱」を受けて定められたものである．したがって，その内容は廃案になった「環境影響評価法案」に提案された手続きを踏襲している．

図—3に従って手続きの流れを一般国道の新設または改築の場合について説明すると以下のようになる．

① 事業者（本道路の場合は日本道路公団）が環境影響評価準備書を作成し，それを関係都道府県知事と市町村長に送付する．

② 事業者は関係都道府県知事と市町村長の協力を得て，上記準備書を作成した旨を公告し，1か月間縦覧し，説明会を開催するなど，準備書の内容の関係地域住民への周知に努める．

③ 事業者は準備書についての関係地域住民の意見を把握し，その意見の概要書を関係都道府県知事に送付し，3か月以内に関係市町村長の意見を聴いたうえで意見を述べるように求める．

④ 事業者は準備書の記載事項に検討を加え，環境影響評価書を作成し，関係都道府県知事および市町村長に送付し，関係地域住民に1か月間縦覧する．

⑤ 事業者は建設大臣に評価書を送付する．また，建設大臣は環境庁長官に評価書を送付し，事業規模が大きく，その実施によって環境に及ぼす影響について，特に配慮する必要があると認められる場合には環境庁長官の意見を求める．

⑥ 建設大臣は「道路整備特別措置法」第3条第1項の許可に際し，当事業の実施において公害の防止および自然環境の保全について適正な配慮がなされるものかどうか審査する．

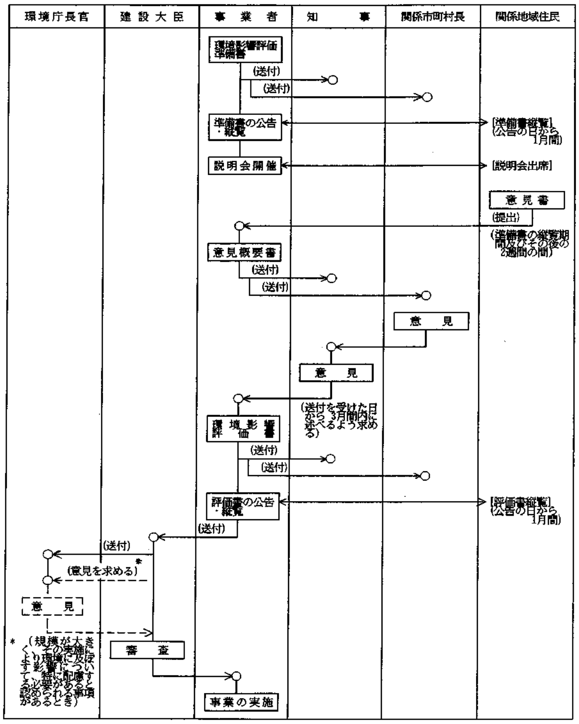
### （2）「建設省要綱」の手続きと「川崎市条例」および「千葉県要綱」の手続きの相違

「川崎市条例」の手続きの流れは図—4に示す．「建設省要綱」の手続きと比較してみると，「川崎市条例」は以下の点で相違している（表—3参照）．

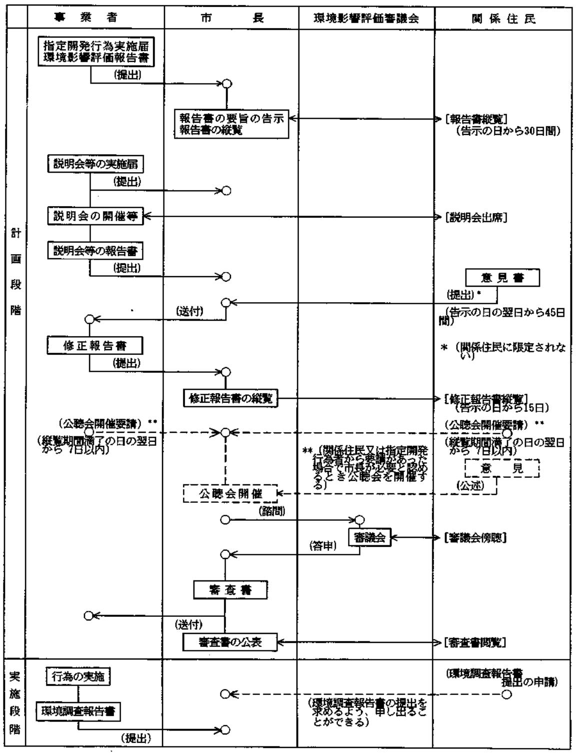
① 環境影響評価報告書（「建設省要綱」の環境影響評価準備書に相当する）の公告・縦覧は市長が行う．

② 事業者は，周知のための方法等の届け出，その結果の報告を行わなければならない．

③ 意見を提出することのできる住民の範囲は，関係




図—3 「建設省要綱」の環境影響評価手続きの流れ




図—4 「川崎市条例」の環境影響評価手続きの流れ

**表—3 「建設省要綱」・「川崎市条例」・「千葉県要綱」の手続き等の比較**

| 区分 | | 「建設省要綱」 | 「川崎市条例」 | 「千葉県要綱」 |
|---|---|---|---|---|
| 事前手続き | 事業計画概要書の提出 | － | － | ● |
| | 事業計画概要書の公告・縦覧 | － | － | ○ |
| 準備書*1 | 準備書の作成 | ● | ●（環境影響評価報告書） | ● |
| | 準備書の公告・縦覧と期間 | ● 1月間 | ○30日間 | ○30日間 |
| | 周知方法等の届け出 | － | ● | － |
| | 説明会の開催 | ● | ● | ● |
| | 周知結果等の報告 | － | ● | ● |
| | 意見提出の住民の範囲 | A | B | A |
| | 住民意見書の提出先と期間 | 事業者 1月間＋ 2週間 | 市長 45日間 | 知事 30日間＋15日間 |
| 見解書*2 | 見解書の作成 | － | ●（修正報告書） | ● |
| | 見解書の縦覧と期間 | － | ○15日間 | － |
| 審査・意見 | 審議会への諮問 | － | ○ | ○ |
| | 公聴会の開催 | － | △ | △ |
| | 関係市町村長の意見 | ○ | － | ○ |
| | 知事（市長）の意見 | ○ | ○（審査書） | ○ |
| 評価書 | 評価書の作成 | ● | － | ● |
| | 評価書の公告・縦覧と期間 | ● 1月間 | － | ○15日間 |
| 担保措置 | 事業実施の制限 | － | ◯ | ◯ |
| | 指示・勧告 | － | ◯ | ◯ |
| | 違反の公表 | － | ◯ | ◯ |
| 事後調査結果の報告 | | － | ● | ▲ |
| その他 | 国等との調整 | － | ◯ | ◯ |
| | 都市計画法等との調整 | ◯ | － | ◯ |
| | 許認可権者への要請 | － | － | ◯ |

(注) 1. 表中の記号の意味は以下のとおりである。
●：事業者が実施
○：知事（市長）が実施
A：関係地域住民に限定
B：意見を有する者
◯：規定あり
－：規定なし
▲：必要に応じ事業者が実施
△：必要に応じ知事（市長）が実施
2. *1：「建設省要綱」及び「千葉県要綱」の「準備書」に対応するものとして「川崎市条例」では「環境影響評価報告書」があり、手続き上の区分では「準備書」で表現した。
*2：「千葉県要綱」の見解書に対応するものとして、「川崎市条例」では「修正報告書」があり、これにより住民意見による環境影響評価報告書の修正の有無等を報告する。

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環境影響評価報告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．審査にあたっては，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・事業者から要請の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ことができる．

⑥ 事業者は事後調査結果を報告しなければならない．

特に，市長が審査を実施するために，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点である．閣議決定ではこのような知事や市長が意見形成のために行うことについてまで触れることができず，単に「意見を求める」ことになっている．

次に，「建設省要綱」と「千葉県要綱」の手続きを比較してみると，大筋では一致しているものの，「千葉県要綱」では以下の点が相違している（表—3参照）．

① 事業者は，事前に事業計画概要書を提出し，知事はこれを公告・縦覧しなければならない．

② 準備書および評価書の公告・縦覧は知事が行う．

③ 事業者は，説明会の実施状況について記載した報告書を知事に提出しなければならない．

④ 住民意見書の提出先は知事である．

⑤ 事業者は，住民意見に対する見解書を作成し，知事に提出しなければならない．

⑥ 知事は意見を述べようとするとき，原則として環境影響評価審査会の意見を聴くとともに，必要と認めるときは，公聴会を開催することができる．

### （3）「川崎市条例」との手続きの整合

以上のように三者の手続きに関してはさまざまな相違があるために，川崎市と千葉県とそれぞれ個別に調整を図らざるを得ないことになった．

川崎市については，「建設省要綱」と「川崎市条例」とで内容，手続きに関して相違が大きいことから，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，調整は難航した．川崎市の要請により，協議の前段として「川崎市条例」第8条の規定による指定開発行為実施協議通知書を提出し，準備書の内容，手続き等について再三協議を行った結果，手続きについての基本的方針としては，「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整することで合意に達した．すなわち，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，具体的には，「建設省要綱」と「川崎市条例」とで重複する手続きについては公団・川崎市の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—5にこの手続きの流れ図を示すが，公団と川崎市のそれぞれが実施する手続きを以下に要約する．アンダーラインを付した手続きが「建設省要綱」に定めがなく，「川崎市条例」に定めがあって公団が実施したものである．

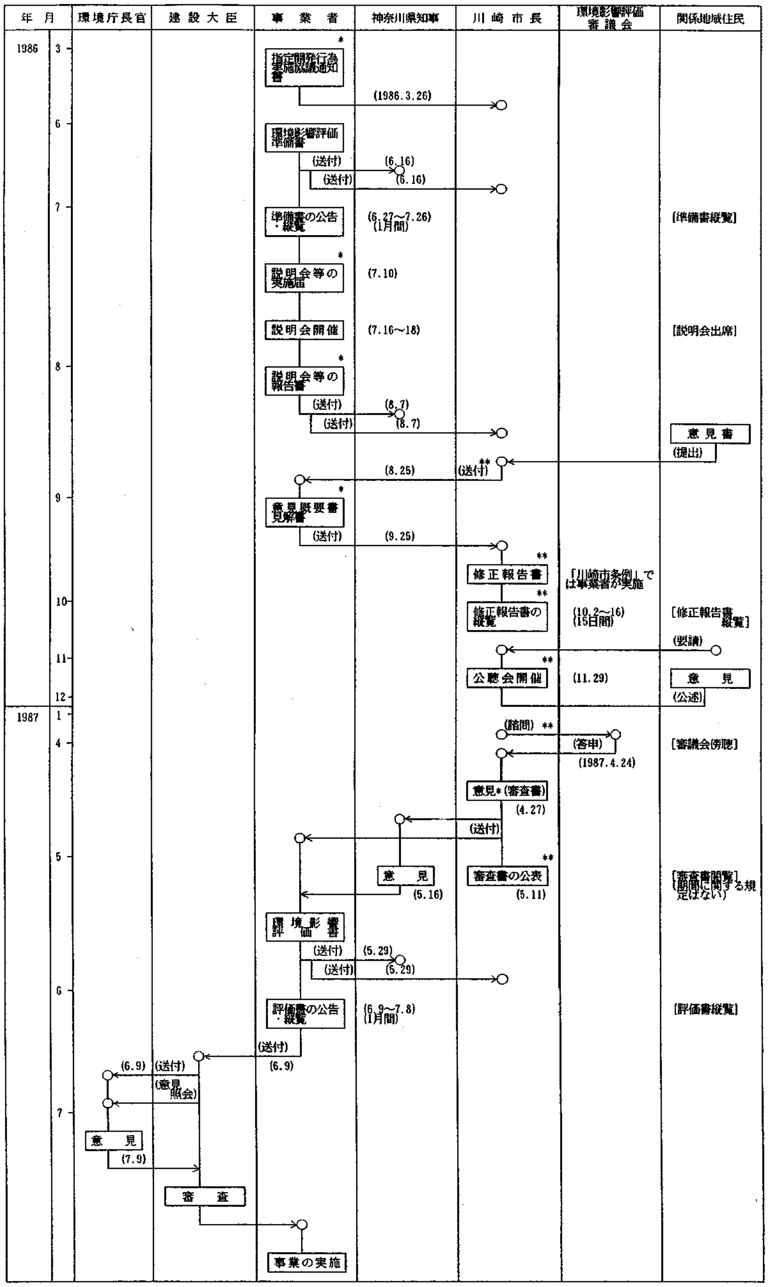
公団—①：指定開発行為実施協議通知書の提出．

公団—②：環境影響評価準備書（「川崎市条例」では「環境影響評価報告書」という）を作成し，市長および知事に送付し，公告，縦覧を行い，説明会等の実施届を市長に提出し，説明会を開催．説明会等の報告書を市長および知事に提出．

川崎市—①：市長が意見を有する者から意見書を受け，その写しを公団へ送付．

公団—③：上記意見の概要書とそれに対する見解書を市長に送付．

川崎市—②：上記意見概要書と見解書に基づいて，修正報告書の作成をし，縦覧する．




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—5 東京湾横断道路の環境影響評価手続きの流れ（川崎側）**

川崎市—③：公聴会の開催.

川崎市—④：環境影響評価審議会の審議.

川崎市—⑤：市長による意見（審査書）の作成．これを神奈川県知事と，公団へ送付．公表.

神奈川県—①：知事意見の作成．公団へ送付.

公団—④：環境影響評価書を作成し，市長および知事に送付し，公告，縦覧をし，建設大臣に送付.

以上の手続きのうちで，公団—③の意見に対する見解書の作成と送付が，最も議論された点である.「川崎市条例」では事業者に「修正報告書」の作成を義務づけているが,「建設省要綱」ではこのような定めがないため，結局は公団が意見に対する見解書を作成し，これに基づいて川崎市が「修正報告書」を作成し縦覧することにした.

住民の意見の把握，市長の環境影響評価審議会への諮問，公聴会の開催など，市長が「川崎市条例」に基づいて実施することになっている手続きについては，市が自ら条例の定めに従って実施することで合意した．また，双方で名称の異なるが実質的には同じもの（たとえば,「環境影響評価準備書」と「環境影響評価報告書」）はそれぞれ適切な名称に（たとえば,「環境影響評価準備書（報告書）」とするように，読みかえることにした.

### （4）「千葉県要綱」との手続きの整合

千葉県については,「川崎市条例」ほど「建設省要綱」との相違は大きくなく，基本的には「建設省要綱」に基づき環境影響評価を実施するということで合意に達した．ただし,「建設省要綱」には規定のない説明会の実施状況の報告，住民意見に対する見解書の作成・提出は公団が「千葉県要綱」の定めに従って行うものとし，また，知事による環境影響評価審査会への諮問，公聴会の開催も「千葉県要綱」の定めに従って県が自ら実施することになった.

## 4. 評価内容の整合性について

### （1） 評価内容の相違

「建設省要綱」と「川崎市条例」および「千葉県要綱」とでは，環境影響評価の内容（調査等を行う項目，予測手法等）についても相違がある．また,「建設省要綱」

の中でも，対象事業の種類がダム事業か，放水路事業か，道路事業か，もしくは公有水面の埋立ておよび干拓かにより適用される技術指針が異なり，調査等を行う項目や予測手法に相違がみられる．東京湾横断道路事業は，一般の道路事業と異なり，大部分が海域を通過すること，また，全体の約2/3がトンネルとなることから，「建設省所管道路事業環境影響評価技術指針」(以下「技術指針(道路事業)」という）に基づく環境影響評価だけでは不完全なものとなるおそれがあることから，「建設省所管公有水面の埋立て及び干拓に係る環境影響評価技術指針」(以下「技術指針（埋立て)」という）を援用することとした．

「実施要綱」においては，調査等の項目は公害の防止および自然環境の保全に関する分野に限られており，この点では「千葉県要綱」も同様であるが，「川崎市条例」においては土地利用，安全，地域人口のような項目に関しても，予測・評価を行うこととされている．また，「建設省要綱」では，対象事業ごとに技術指針が定められていることから，予測項目はかなり絞り込まれたものとなっている．

**（2） 評価内容の調整**

本道路の環境影響評価準備書作成の時点では，手続きに関する関係地方公共団体との協議が整っておらず，上記の条例等以外にも「神奈川県条例」,「東京都条例」,「横浜市指針」が関与していたため，各条例等との間で評価項目や予測方法などの調整をはかることは，技術的にも時間的にも不可能であると判断された．たとえば，大気汚染予測についてみれば，「技術指針」では現在のところ予測が不可能であるとしている浮遊粒子状物質，炭化水素等についての予測・評価をするように定めている条例等もある．また，拡散モデル式におけるパラメーターの決め方，計算手順等についても「技術指針」と条例等の方法では相違がみられた．したがって，「建設省要綱」の前述した二者の「技術指針」に基づいて予測・評価を行うこととした．その結果「川崎市条例」に定められている項目の中には，準備書には記載されないものもあるため，住民からの意見書や川崎市環境影響審議会に対応するために必要となった場合，その都度資料を提出することとした．

## 5. 実施および手続きの経過

**（1） 手続きの経過**

神奈川県・川崎市と千葉県・木更津市における環境影響評価の手続きは，1986年6月16日に準備書を送付することに始まり，1987年7月9日の環境庁長官の意見提出，および評価書の縦覧終了（川崎市は7月8日）までの約1年1か月をもって終了している（川崎市側の経過については図―5参照).

千葉県側は川崎市側に比較して知事意見提出までが早く終了しているが，これは千葉県では審査会が他の手続きと並行して実施されたためと考えられる．

**（2） 説明会など周知方法について**

本道路の環境影響評価の手続きは，日本道路公団が「建設省要綱」に基づいて実施する最初のものであった．したがって，この要綱に取り入れられた関係地域住民への準備書の内容の周知の手続きについては，全く経験がなかったので，慎重に準備がなされた．

準備書および評価書の縦覧は，神奈川県側は県庁，川崎市内2か所および日本道路公団東京第一建設局内の計4か所，千葉県側は県庁，木更津市内2か所，および日本道路公団東京第一建設局内の計4か所でそれぞれ1か月実施された．閲覧者の数は表―4に示すように双方とも200名以下であった．本州四国連絡橋児島・坂出ルートの環境影響評価書（案）縦覧の際の閲覧者の数は，岡山，香川の両県で約760名に達しているのに比べ[5]，また，この道路が首都圏における大プロジェクトとして世間の注目を集めていたにもかかわらず，閲覧者の数は予期したより少なかった．

説明会は川崎市内と木更津市内の2か所でそれぞれ3日間（午後7時から9時まで）同一場所（小学校）で開催された．対象地域をそれぞれ3地域に分けて通知した．それぞれの対象世帯数と出席者数とを表―5に示すが，木更津市に比して川崎市側は出席者の絶対数も対象世帯数に対する比率も少なかった．

説明は事業者および関係地方公共団体担当者のあいさつなどで約15～20分，事業計画を含めた準備書を音声入りオートスライドで約45分間で説明したのち，約1時間の質疑の時間をとった．資料としては，事業計画と環境影響評価の要約を入れたパンフレットを全員に配布した．計6日間の説明会は混乱もなく終了した．

**（3） 意見書および公聴会について**

いずれも川崎市および千葉県が実施したのであるが，その状況を要約する．

有効な意見書の数は表―6に示すとおりである．このほかに若干の期限切れや，千葉県側では関係地域外からの意見書もあった．千葉県側は反対意見は約20％で，約78％の意見は少なくとも建設そのものに反対ではなかった．それに反し，川崎市側は1 770通のうち，1 746通（98.6％）は反対で，反対でないものはわずか24通（1.4％）にすぎなかった．これらは，自動車交通公害問題に関心の深い人達から組織的に出された反対意見であると推測される．

両地域の意見を要約すると，両地域とも騒音，大気汚染などの自動車交通公害に対する対策の要望が多いが，

表―4　準備書および評価書の閲覧者数

| 場　所 | 準備書 | 評価書 |
|---|---|---|
| 日本道路公団（都内） | 54 名 | 36 名 |
| 神奈川県 | 36 | 35 |
| 千葉県 | 108 | 90 |
| 計 | 198 | 161 |

表―5　説明会・出席者数

| 川崎市 | | | 木更津市 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 月日 | 対象世帯数 | 出席者数 | 月日 | 対象世帯数 | 出席者数 |
| 1986<br>7.16 | 1,489 | 160 名 | 1986<br>7. 9 | 653 | 248 名 |
| 7.17 | 1,722 | 99 | 7.10 | 304 | 119 |
| 7.18 | 1,972 | 60 | 7.11 | 361 | 157 |
| 合計 | 5,183 | 319 | 合計 | 1,318 | 424 |

表―6　意見書提出状況

川崎側　6 月 27 日～8 月 11 日（1986）
木更津側　6 月 21 日～8 月 4 日（1986）

| 内容 | | 川崎側 | 木更津側 |
|---|---|---|---|
| 意見書 | 賛成配慮 | 20通 | 21通 |
| | 条件配慮 | 4通 | 101通 |
| | 反対 | 1,746通 | 31通 |
| | 質問 | － | 4通 |
| | 合計 | 1,770通 | 157通 |
| 参考意見 | 期限切れ | 8通 | 2通 |
| | 氏名不詳白紙 | － | 28通 |
| | 関係地域外 | － | 8通 |
| | 合計 | 8通 | 38通 |

意見書、参考意見の区分はそれぞれ以下の内容を示す。
①意見書
「賛成配慮」：賛成意見もしくは賛成意見と配慮すべき事項を述べたもの。
「条件配慮」：建設にあたっての条件もしくは配慮すべき事項を述べたもの。
「反　対」：主として反対の趣旨を述べたもの。
「質　問」：質問のみを述べたもの。
②参考意見
「期限切れ」：受付期限以降に受け付けたもの。
「氏名不詳白紙」：氏名、住所の記入のないものもしくは不詳のものあるいは意見の記載のないもの。
「関係地域外」：対象地域以外の住民、団体によるもの。

同時に本道路だけではなく，関連道路事業を含めた総合的な環境影響評価の実施を求めている．千葉県側の問題としては漁業への影響と補償に関する意見が多かった．

前述の川崎市側の 1 746 通の反対意見の理由のうち数の多いものを挙げると，①道路完成後の採算の見通しもなく，全く大企業本位の利潤獲得計画である（1 536 通），②評価項目が不十分であり，加えて「こまぎれアセスメント」であり，住民の意見が全然ない（1 534 通），③川崎市民にとっては，人口や工場の流出を招き地域経済に役立たない（1 137 通），④現在の $NO_2$ の環境基準未達成に加えて大気汚染公害がひどくなる（559 通）などであった．

これらの意見に対して公団は住民意見の概要書とそれに対する見解書を作成し，これに基づいて川崎市は「環境影響評価修正報告書」を，千葉県は「住民意見に対する見解書」を作成して詳細に回答した．

公聴会は川崎市では 12 名の公述人がそれぞれ 3 回(計 23 分）の公述を行い，千葉県では 7 人がそれぞれ約 15 分間の公述を行った．川崎市では約 150 名が，千葉県では約 110 名が傍聴した．

## 6.　考察および課題

### （1）　手続きの整合性の考察と課題

本道路の環境影響評価の手続きについては，「建設省要綱」と「川崎市条例」および「千葉県要綱」と別々に調整を図り，結果的には 2 つの手続きを並行して実施することになった．これは「川崎市条例」と「千葉県要綱」の手続きの相違があり，時間的にも一本化することは不可能であったからである．

「建設省要綱」と「川崎市条例」，「建設省要綱」と「千葉県要綱」それぞれの整合化は，前述したとおり，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が実施することとした．結果的には図―5 に示すように公団（事業者）と市や県（地方公共団体）の分担を以下のように大きく分けたことになる．

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公共団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（地方公共団体）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．

ほとんどの地方公共団体の環境影響評価に関する条例や実施要綱の手続きの流れは，「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であるといえよう．しかし，実際の手続きは「川崎市条例」と「千葉県要綱」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ため，事務上の繁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の手続きの部分について，「建設省要綱」とほとんどの地方公共団体条例や実施要綱との関係については，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．今後の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る．

### （2） 評価内容の整合性の考察と課題

評価項目や予測手法などについて,「建設省要綱」と「川崎市条例」,「千葉県要綱」とでは大きな相違があり，各地方公共団体と協議，調整の結果，原則として「建設省要綱」の「技術指針」に基づいて実施することになった．これは手続きとは異なり，予測手法や評価項目や内容については，地域によって変更することが時間的にも費用的にも困難であり，国の実施要綱に基づいた統一的な方法や項目によるほかはないと考えられたからである．

しかし，川崎市側の住民や川崎市の審議会の中で，準備書の評価項目は不十分であり，「川崎市条例」に基づいた評価項目を評価すべきだという意見が出た．この意味では結果的には「建設省要綱」と「川崎市条例」の整合化は困難であったことになる．しかし，この評価項目や予測方法に関しての「建設省要綱」と地方公共団体条例等の整合化を図ることは容易ではない．そのうえに,「技術指針（道路事業)」においては，予測手法についてもかなり詳しく定められており，関係地方公共団体において従来実施されてきた予測方法と異なる点があったことも，調整を難航させる一因ともなったと考えられる．

さらに付け加えれば，東京湾横断道路事業のように，一種類の対象事業では収まりきれないような事業の環境影響評価を行う際に，具体的にどのような予測，評価を行えばよいのかについては定められていない．「環境影響評価実施要綱に基づく手続き等に必要な共通事項」(昭和59年11月21日，環境影響評価実施推進会議決定）には，複数の事業および事業者にかかわる手続き等の併合に関する規定があるが,「技術指針」は所管官庁ごと，対象事業ごとに定められている．それぞれの「技術指針」で予測項目，予測手法が異なっている場合があるため，環境影響評価を実施する際の調整は，特に地方公共団体において条例等が定められている場合には，困難なものとなろう．

これらの技術上の整合は基本的なものであるから，個々の事業ごとに検討するのではなく，全国的な機関によって統一的に検討されることが望ましいと考える．具体的には，おのおのの条例や要綱の予測・評価項目と手法について事業ごとに可能なかぎり統一を図ること，さらには,「技術指針」をより包括的なものとし，柔軟な対応ができるようにすることが挙げられる．

### （3） その他の課題

その他，上記のように複数の事業にかかわる手続き等の併合に関する規定はあるものの，環境影響評価を実施する時期が対象事業ごとに定められており，互いに関連する事業計画の熟度が異なる場合，同時に環境影響評価を実施することができないということも,「建設省要綱」のもつ問題点として挙げられる．東京湾横断道路事業の場合は,関連する事業としては都市計画道路高速湾岸線，東京湾横断道路連絡道，川崎縦貫道等が挙げられる．都市計画道路高速湾岸線は「建設省要綱」が適用される前から環境影響評価を実施しており，その他の事業は今後各事業ごとに環境影響評価を実施することとなっており,「一体的,総合的な環境影響評価を実施すべきである」という意見が住民からも審議会からも出された．

この要望に完全に対応することは現制度では困難であろうが，少なくともこのような関連事業についてもう少し，詳しい情報を関係地域の住民に与えられるような状況で，環境影響評価を実施することが望ましいと考えられた．

## 7. 結　　語

本道路の環境影響評価を実施するにあたり，多くの問題に遭遇したが，関係地方公共団体の多くの関係者の協力を得て，無事に終了した．ここでの問題の解決は必ずしも完全なものとは考えてはいないが，今後の同様の問題に対する一礎石となれば幸いである．そして，このような環境影響評価を円滑,かつ効率的に実施するために，手続きや予測と評価の項目や手法について，地方の実情や事業計画の内容に応じた対応が可能な，より包括的で柔軟な整合化に関するルールが確立されることを希望するものである．

なお，本文中の意見に関するものは，著者ら個人のもので，所属する機関のものとは関係のないことをお断りしておく．

### 参 考 文 献


1） 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.
2） 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.
3） 早田俊広：建設省所管事業に係る環境影響評価の実施について，道路セミナー，Vol.207，pp.71～81，1985.8.
4） 日本道路公団：東京湾横断道路環境影響評価書，pp.2～3，1987.5.
5） 河島　恒：本州四国連絡橋児島・坂出ルートの環境影響評価—環境アセスメントの実施をめぐって（後編），高速道路と自動車，Vol.21，No.11，pp.30～34，1978.


（1989.3.22・受付）