

# 道路の上位計画における環境配慮と公衆参画のあり方に関する一考察

A study about environmental factors and public involvement in road planning\*

曾根真理\*\*・並河良治\*\*\*・沢村英男\*\*\*\*

By Shinri SONE\*\*・Yoshiharu NAMIKAWA\*\*\*・Hideo SAWAMURA\*\*\*\*

## 1. はじめに

現在、当研究室では、道路環境を取り巻く問題の深刻化、公衆の社会参画意識の高まりを背景に、道路の上位計画における環境配慮と公衆参加のあり方に関する調査、検討を行っている。

近年の道路を取り巻く環境問題は深刻化しつつある。特に都市部において、事実上、環境基準を達成出来ない状況が発生している。また、事業者と反対者との意見対立も深刻化しつつある。一方で、道路事業の構想段階において公衆の参画を促すためのパブリック・インボルブメント(PI)などの取り組みが実施されている。

環境配慮については、環境基本計画中において「国の実施する社会資本などの整備のための公共事業については、・・・計画段階からその実施が環境に及ぼす影響について調査予測を行うなど環境保全上の検討を行い、適切な配慮を実施します。」としてその必要が記されている。このように、道路分野における上位計画における環境配慮は、政策的な課題でもある。

## 2. 深刻化する環境問題

### (1) 道路整備の進展と環境意識の高まり

我が国は、高度経済成長を経て経済的な豊かさを獲得し、現在は生活の豊かさを求める国民の志向が高まっている。道路整備は、舗装率の向上、高速道

\*キーワード：道路計画、市民参加、環境配慮

\*\*正員、工修、国土技術政策総合研究所道路環境研究室

(茨城県つくば市旭1番地、

TEL029-864-2606、FAX029-864-7183)

\*\*\*正員、工修、国土技術政策総合研究所道路環境研究室

\*\*\*\*学士、国土技術政策総合研究所道路環境研究室

路整備率の向上などにより、経済的な発展に貢献を行ってきた。一方で、道路整備に伴う交通騒音問題、大気汚染問題な国民生活への影響に対する懸念の声が高まってきている。

### (2) 達成困難な環境基準

都市部の一部沿道区域においては、騒音、大気等の環境基準を事実上達成出来ない地域が存在している。事実上達成出来ない状況には以下のような場合がある。現交通量を前提とすると現状の沿道対策技術では解決策が存在しないにもかかわらず、交通量を制限すること及び車両への環境の規制を行うことに社会的合意が得られない。道路交通由来以外の影響でそもそも環境基準を超過しており、仮に道路交通由来の影響が全くなかったとしても、環境基準達成が出来ない。こうした事態を解決するためには環境問題が地域だけの問題ではないことを社会全体が共有する必要がある。

### (3) 深刻化する紛争

道路を巡る環境紛争は年々深刻化してきている。

平成12年末には、名古屋と尼崎における自動車公害訴訟の判決が相次いで出され、国に対して「我慢出来る限度を超えた違法な権利侵害がある」との判決を下した。この時点では事業の妥当性についてはその必要性が認められていた。その後、圏央道においては二審で覆されたものの、一審では事業の妥当性に対して反対派の意見を妥当とする判決がなされた。このケースは適切な環境対策を求めるものであるのに対し、このケースは事業の効果と悪影響の関係について確認を求めるものである。

法廷における紛争は特殊事例ではなく、むしろ同様の問題がほかにも潜在的に存在していると考えられている。環境影響低減策の適切な実施、さらには環

境問題をふまえた上での事業の妥当性の確認が必要である。

#### (4) 環境アセスメントの限界

現在実施されている環境アセスメントは、一定規模以上の事業に対して行うものである。また、個別の事業実施を前提としてその環境影響の低減を図ることが目的である。

環境影響評価はすべての事業に対して行われることが理想的である。一方すべての事業に対して現状のような環境影響評価を行うことは、アセスのための費用・期間が事業自体の費用・期間に対して過大になる可能性があり、社会的負担の増加につながりかねない。

他に、環境影響評価は、事業実施を前提としているため、可能な限りの環境影響軽減策を行ったとしても看過出来ない環境影響が発生することが予想される場合がある。こうした場合、対応が非常に困難になる。事業の実施そのものについて再検討を行い、

事業の効果大として環境影響を容認するのか、環境影響大として事業の執行を見合わせるのかについて、社会的な合意を得るような仕組みが必要である。

#### (5) 都市計画道路

現在の都市計画法では、都市計画策定段階において、都市計画審議会の審議を経て都市計画が策定される。このことから、都市計画道路については計画段階での公衆参画の機会はあるが法文上で担保されている。また、都市マスタープランを策定する場合には、議会の決定を得る段階で、計画構想段階での間接的な公衆参画の機会が法文上で担保されている。

一方、都市計画決定によらない道路については、公衆参画の機会が法文上では担保されていない。更に、現在存在する都市計画の多くは、公衆参画の明確な手続きがない時代に都道府県知事によって策定された計画であり、この点から公衆参画手続きを経て策定されたとは言い難い。

### 3. 様々な取り組み

2. の状況を踏まえて、様々な取り組みが国内外で行われてきた。

#### (1) 諸外国における取り組み

上位計画への環境配慮については、諸外国で様々な組みが行われている<sup>1)</sup>。国連環境計画(UNEP)は、事業実施段階における環境影響評価(EIA)に加えて、戦略的環境アセスメント(SEA)として、政策(Policy)、計画(Plan)、事業計画(Program)に段階に対して、何らかの環境配慮を行うことが必要であるとしている。

#### (2) 道路事業における取り組み

道路事業については、平成13年に「構想段階における新たな計画決定プロセスの運用について」が通達された。更に、その具体的な運用のガイドラインとして、平成14年に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が通達された。

現在は、通達に基づき、道路計画の構想段階においてPIプロセスを導入した計画策定の取り組みが行われている。こうした通達による取り組みの実績をふまえて、制度自体を適切なものに改良していくことは無論のこと、法文化も今後の課題の一つである。

#### (3) 河川事業による取り組み

河川事業においては、平成9年河川法を改正し、河川流域毎に公衆意見を取り入れた上で河川整備計画を策定することとなった。また、河川事業の目的の中に、「環境の整備と保全」が組み込まれ、河川整備計画に必然的に環境要素が組み込まれることとなった。

#### (4) 地方自治体における取り組み

地方自治体においても様々な取り組みが行われている。東京都は計画段階での環境影響評価を制度化している。埼玉県は戦略的環境評価要項を策定し、2003年4月から運用している。長野県は廃棄物処理施設の建設計画策定にSEAを試行している。その他にも様々な取り組みが行われている。

### 4. 道路計画における課題

道路の計画段階においては、3. で述べたように通達に基づく取り組みが行われている。しかし、通達は行政内部に留まるものであり、これを確固たるものとするためには法文化を行うことが理想的である。我が国の道路は、制度上大まかに、高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道に分類される。ここでは各々について環境配慮と公衆参画の観点から概略を述べる。

#### (1) 高速自動車国道

高速自動車国道に関しては以下の通り基本的に法文化が行われている。

高速道路網の計画は、全国総合開発計画を受けて、道路審議会（当時）における審議をふまえ、建設大臣（当時）が「高規格幹線道路網計画」を決定する。事業の執行に関しては、「国土開発幹線自動車道建設会議」の議を経て計画段階の審議が行われている。

この会議・審議会は、国務大臣、学識経験者、関係団体の代表、国会議員等によって構成されている。公衆が直接審議に参加する形態とはなっていないが、全国の高速自動車道網の建設という性格鑑みれば公衆参画の手続きとしてはおおむね妥当であると考えられる。また、環境面での配慮についても、全国総合開発計画を策定する段階において、国土計画上の環境配慮が行われている。

#### (2) 一般国道

一般国道の場合、国が事業主体となる直轄国道については先述したガイドラインによる通達が存在し、公衆参画の方向が示されている。また、ガイドライン中では環境配慮に関する記載もある。一方、法文上では、路線指定、基本計画決定、整備計画決定は国土交通大臣が行うこととなっており、今後ガイドラインの趣旨を如何に法文化するかが課題である。

一定規模以上の事業については、環境アセスメントを実施することになっている。環境影響評価の要件に該当しない場合、都市計画決定手続きを伴わない場合には、公衆参画の機会が法文上の担保は存在しておらず、測定の段階になって初めて交渉が行われることになる。

#### (3) 都道府県道

都道府県道は、議会の承認を経て都道府県知事が指定する。都道府県道のうち国が重点的に整備を支援する主要地方道については国土交通大臣が指定を行う。都道府県道の計画決定には、住民参画に関する法文上の担保は存在しない。環境影響評価、都市計画決定手続きを伴わない場合には、測定の段階になって初めて交渉が行われることになる。

一般的には事業規模が国道に比べれば小さいため都市計画以外で環境影響評価法に基づく環境影響評価が行われることは少ないが、自治体の中には条例によって環境影響評価の実施を定めているところもある。

#### (4) 市町村道

市町村道は、議会の議決を経て市町村長が指定する。高速自動車国道、一般国道、都道府県道と一体となって整備される幹線市町村道が存在する。

幹線市町村道は都市マスタープラン中で示される。都市マスタープラン決定にあたっては、住民の意見を反映させるための必要な措置を講ずるものとされており、公衆参画の機会が担保されている。ただし、都市マスタープランの策定事態が進んでいないという現状は存在する。

幹線市町村道以外の道路で、環境影響評価、都市計画決定手続きを伴わない場合には、測定の段階になって正式な交渉が行われることになる。一般的には事業規模が小さいため都市計画以外で環境影響評価法に基づく環境影響評価が行われることは少ない。

### 5. 法文化に向けた評価手法の開発

これまで述べたように、現状の道路制度を環境配慮と公衆参画が法文上で担保されているかという観点で眺めてみると幾つか問題点が見つけられる。特に、一般国道、都道府県道で課題が多い。

一方で、一般国道、都道府県道の場合、この改題を克服するためか、通達、条例等による取り組みが多く行われている。こうした通達、条例等をふまえ、今後の制度の目標を探ることは最も重要な課題である。しかし、本稿においては、通達、条例等の内容を法文化するにあたっての手法につき、提案を行う

こととしたい。

(1) 評価項目の設定

3. において述べた様々な取り組みの検討結果から、計画決定手続きに必要な条件を抽出する試みを行った(表-1)。この際に、望ましい計画とは、『全体として効果的な計画であること』、『各ステイクホルダーが合意するための公正な手続きが確保されていること』、『合意形成に至る社会的コスト(時間)が許容出来る範囲であること』の3つの条件を満たすことが必要であるとして設定した。

表-1 望ましい計画決定手続きの条件

条件		内容
効果的な計画の策定	技術的合理性の確保	環境配慮も含め、技術的に合理的な計画が決定されること
	正確性の確保	計画決定に関わる情報が、正確かつ偏りがなく、検証可能であること
手続きの公正性の確保	中立性・客観性の確保	特定のステイクホルダーが不利となる意志決定手続きとなっていないこと
	透明性の確保	情報公開、アカウンタビリティが確保されていること
	機会の平等の担保	全てのステイクホルダーの計画決定への参画機会が提供されていること
迅速な手続きの実施	手続きの合理性の確保	手続きに重複などがなく、合理的に設計されていること
	適切な進行管理の実施	適切に手続きが進捗するように進行管理が行われていること
	資源の確保	手続きの適切な実施のために必要な資源(資金、人材)が確保されていること

(2) 評価の方法

評価方法については、法制化を念頭に置いて、『法文化されている』、『全国的なガイドラインが存在する』、『試行的な取り組みが行われている』、『取り組みが見受けられない』の4段階に分けて評価を行うこととした。

(3) 評価の結果

以上の評価項目、評価方法に従って各種制度を評価してみた(表-2)。法文化の度合いについては、一応評価出来、法制化の課題についても抽出出来ることが判明した。この結果、あくまで法文化という観点でみた場合、課題を多く残していることが解る。今後は、法文化の評価に向けてさらなる開発を進めることとしたい。

(4) 今後の課題

表-2 望ましい計画決定手続きの条件の観点から見た事例の比較

条件	現行のPI	河川事業	海外事例		
			MTP(米)	NATA(英)	公開討論(仏)
効果的な計画の策定	技術的合理性の確保				
	正確性の確保				
手続きの公正性の確保	中立性・客観性の確保				
	透明性の確保				
	機会の平等の担保				
迅速な手続きの実施	手続きの合理性の確保	x			
	適切な進行管理の実施	x	x	x	
	資源の確保	x	x		

(注) : 法文化されている、 : 全国的なガイドラインが存在する  
 : 試行的な取り組みが行われている  
 x : 取り組みが見受けられない

法文化については評価出来る一方で、制度自体の目標の適切さについてはほとんど評価出来ず、むしろ誤解を招きかねないことも判明した。法文化という観点からの評価は低くとも、『社会貢献の観点からは高い評価を得る』ことがあり、本来この点が法文化より優先されるべき課題である。法文化は、この点の答えが出た後の技術的な課題であるとも考えられる。

6. おわりに

道路の上位計画における環境配慮、公衆参画の法制化は、道路行政の中期的な課題として位置づけられるものであり、今後も引き続き検討を行っていきます。本稿はあくまでその緒についてたものとして捉えて頂ければ幸いです。

本稿は、国土技術政策総合研究所が設置した国土環境政策マネジメント研究会(座長:東京工業大学屋井鉄雄教授)の意見をふまえ、当研究室が事務局として検討した成果の一部引用したものです。この場を借りて、屋井教授ほか委員の先生方に深く感謝の意を表します。

参考文献

1) 桑原正明、並河良治、曾根真理: 諸外国における戦略的環境アセスメント(SEA)及び現状に関する研究、土木学会第59回年次学術講演会講演概要集、386