

道路事業における環境影響評価書の情報量と 住民意見の現状

安東 新吾¹・曾根 真理²・井上 隆司³

¹正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所 環境研究部 道路環境研究室 部外研究員
(〒305-0804 茨城県つくば市旭一番地)

E-mail: andou-s924c@nilim.go.jp

²正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所 環境研究部 道路環境研究室長

³正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所 環境研究部 道路環境研究室 主任研究官

環境影響評価法施行10年を迎えた見直し議論の中で、環境影響評価制度総合研究会では情報量が多く専門的な方法書が住民に分かりにくいという指摘がなされた。これは準備書、評価書にもいえる。本稿では、住民に分かりやすい環境影響評価図書の作成方針を得ることを目的とし、事業者の情報と住民の関心という観点で評価書の現状を整理した。対象は法手続きを完了した経過措置を除く33の道路事業すべてとした。

大気質や騒音では情報量に対して住民の関心が比較的高く、動物ではその逆の傾向にあった。このため、住民の関心がより高い大気質などでは本編の情報量を増やし、動物では減らすことを考えた。この際、動物の情報は生物多様性の観点等から重要なため、資料編に移行することが考えられる。

Key Words : road project, environmental impact statement, environmental items, citizen's opinion

1. はじめに

平成11年の環境影響評価法施行から10年を迎え、「環境影響評価法の一部を改正する法律」（以下、「改正法」とする）が平成23年4月27日に公布された。改正法では、1) 方法書における説明会の義務化、2) 環境影響評価図書（方法書、準備書および評価書）の電子縦覧の義務化、さらには 3) いわゆる戦略的環境アセスメントといわれる方法書作成前における計画段階環境配慮事項の検討（以下、「SEA」とする）の義務化など、住民等の理解をより促進するための仕組みが規定された。

改正法の下地となった環境影響評価制度総合研究会が作成した報告書¹⁾では、「法施行後における方法書の実態をみると、図書紙数の分量が多く、内容も専門的であるため、限られた期間内での住民等の理解が困難な場合もあるものと考えられる。」というスコーピング時の課題があった。これは、方法書よりも専門的で情報量が増えることになる準備書・評価書についても同様のことがいえる。

現在、法に基づく環境影響評価の多くは道路事業と発電所事業であり¹⁾、道路事業においては平成23年2月末までに全部で33事業の評価書（経過措置を除く）が公告されている（表-1）。なお、国土交通省国土技術政策総合

研究所 環境研究部 道路環境研究室では、道路事業者の協力により道路事業における環境影響評価図書を収集しており²⁾、当研究室ではこれらすべてを閲覧できる。

本稿では、住民に分かりやすい環境影響評価図書の作成方針を得ることを目的とし、平成23年2月末現在までに道路事業において法に基づき実施された全33事業の評価書等（要約書、評価書本編および資料編）の現状を整理した。この際、事業者の情報量と住民の関心という観点で分析し、両者を比較することで事業者と住民の考えに違いがあるかどうかを確認した。また、構想段階PI（パブリックインボルブメント）を実施した事業に対する方法書への住民意見を整理し、今後義務化される方法書作成前の手続きの参考とした。

2. 事業者の情報量

事業者は、スコーピングにより地域特性・事業特性に合わせた項目を選定し、住民や専門家等の意見を踏まえたうえで調査・予測・評価を行っている。特に事業者が重要と考えている項目については、評価書における記載が詳細となると考えられる。例えば、重要な猛禽類が確認された場合、調査の長期化に伴い環境影響評価の手續

き自体も長期化することがあり³⁾、必然的に評価書の分量も多くなるということを現場の担当者から聞くことができる。このように、事業者が考える項目の重要度と事業者が提供する情報量とはある程度比例すると考えられる。

ここでは、事業者が重要と考える事項について明らかにすることを目的とした。事業者の情報量として、評価書等（要約書、評価書本編および資料編）のページ数、なかでも評価書本編に着目して分析した。

(1) 調査方法

調査対象は表-1の全33事業とした。このうち、大和北道路(6-2)では奈良県と京都府で評価項目に違いがあるため1事業2冊と数え、33事業34冊の評価書等を対象とした。

調査では、要約書、評価書本編および資料編のページ数をそれぞれ計数した。また、評価書本編については、これを構成する主な章立て(A～G)ごとのページ数を計数した。さらに、評価書本編の多くを占めると考えられる評価結果(E)について、主な環境項目(E1～E14)ごとのページ数を計数した。主な章立てと環境項目の分類につい

表-1 道路事業において評価書の公告・縦覧が終了した法アセス対象事業一覧（経過措置を除く）

番号	名称	方法書 年月	評価書 年月	アセス 実施主体	事業 種別	事業内容	延長 (km)
1-1	函館圏都市計画道路 1・4・3新外環状線	H15.6	H18.11	北海道	改築	バイパス設置	約10
1-2	地域高規格道路 道央圏連絡道路（長沼町～江別市間）	H17.5	H21.1	国土交通省 北海道開発局	改築	バイパス設置	約22
2-1	都市計画道路 鷹巣高速線・大館南高速線	H11.12	H14.5	秋田県	改築	バイパス設置	16.6
2-2	酒田都市計画道路 1・3・1酒田余目線及び 3・2・3酒田余目線	H13.3	H16.3	山形県	改築	バイパス設置	12.7
2-3	都市計画道路 象潟高速線・仁賀保南高速線	H12.6	H17.1	秋田県	改築	バイパス設置	約13.7
2-4	一般国道47号 新庄古口道路	H14.3	H17.2	国土交通省 東北地方整備局	改築	バイパス設置	約11.0
2-5	都市計画道路 下田六戸線・上北天間林線	H12.12	H17.3	青森県	改築	バイパス設置	約26.0
2-6	酒田都市計画道路 酒田遊佐線	H12.9	H21.4	山形県	改築	バイパス設置	11.9
3-1	都市高速道路 中央環状品川線（品川区八潮～目黒区青葉台間）建設事業	H13.8	H16.10	東京都	新設	新設	9.4
3-2	一般国道464号 北千葉道路（印旛～成田）	H14.8	H17.11	千葉県	改築	バイパス設置	約13.5
3-3	一般国道50号 前橋笠懸道路	H15.1	H19.1	群馬県	改築	バイパス+拡幅	約13
3-4	都市高速道路 外郭環状線（世田谷区宇奈根～練馬区大泉町間）事業	H15.7	H19.3	東京都	新設	新設	約16
3-5	一般国道468号 首都圏中央連絡自動車道（大栄～横芝）	H15.6	H20.1	千葉県	新設	新設	約18.5
3-6	都市計画道路 潮来鉾田線	H12.8	H20.10	茨城県	改築	バイパス設置	約30.9
3-7	一般国道17号 本庄道路	H15.11 H15.11	H21.2 H21.2	群馬県 埼玉県	改築	バイパス設置	約13.1
5-1	一般国道475号 東海環状自動車道（いなべ市北勢町）	H12.3	H19.4	三重県	新設	新設	約8.9
5-2	東海環状自動車道	H12.3	H19.4	岐阜県	新設	新設	約9.0
6-1	豊岡都市計画道路 1・4・1号北近畿豊岡自動車道 日高都市計画道路 1・4・1号北近畿豊岡自動車道 八鹿都市計画道路 1・4・2号北近畿豊岡自動車道北線	H14.1	H18.1	兵庫県	新設	新設	約15.5
6-2	1・4・3号京奈和自動車道（大和北道路） 1・4・2号大和北道路	H16.11 H16.11	H20.3 H20.4	奈良県 京都府	新設	新設	約12
6-3	神戸国際港都建設計画道路 1.3.6号大阪湾岸線西伸線	H17.12	H21.3	兵庫県	新設	新設	約15
6-4	一般国道42号 湯浅御坊道路拡幅	H20.4	H22.11	和歌山県	改築	新設	約19
7-1	1・4・1 仁摩温泉津線（仁摩町、温泉津町）	H11.10	H16.3	島根県	改築	バイパス設置	11.3
7-2	1・4・3 浜田三隅線（浜田市） 1・4・1 浜田三隅線（三隅町）	H11.10	H16.3	島根県	改築	バイパス設置	14.1
7-3	鳥取青谷線	H12.6	H17.5	鳥取県	改築	バイパス設置	19.3
7-4	出雲仁摩線	H12.8	H18.2	島根県	改築	バイパス設置	37.4
7-5	1・4・2 三隅益田線（浜田市） 1・4・2 三隅益田線（益田市）	H19.1	H22.9	島根県	改築	バイパス設置	15.2
8-1	都市計画道路 大内白鳥バイパス線（一般国道11号大内白鳥バイパス）	H13.2	H16.3	香川県	改築	バイパス設置	9.2
9-1	都市計画道路 出水阿久根線	H12.11	H17.12	鹿児島県	改築	バイパス設置	26.8
9-2	都市計画道路 阿久根川内線	H12.11	H17.12	鹿児島県	改築	バイパス設置	10.2
9-3	一般国道444号佐賀福富道路（有明海沿岸道路）	H14.4	H18.5	佐賀県	改築	バイパス設置	約10
9-4	一般国道57号（中九州横断道路）大野竹田道路	H16.3	H18.8	国土交通省 九州地方整備局 佐伯河川国道事務	改築	バイパス設置	約12
9-5	一般国道3号（南九州西回り自動車道）芦北出水道路（水俣IC～県境間）〔都市計画道路 ひばりヶ丘袋線〕	H12.11	H19.2	熊本県	改築	バイパス設置	約8.6
9-6	佐賀都市計画道路 西寺井三重線 下古賀嘉瀬町線 川副都市計画道路 福富南里線 大川都市計画道路 大牟田大川線	H16.3	H20.2	佐賀県・福岡県	改築	バイパス設置	佐賀：約9 福岡：約1 計：約10

ては表-2に示す。

なお、低周波音(E4)を除くE1～E13は、「道路事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」に規定される参考項目である。

得られた結果から、事業者が重要と考えて住民に提供している情報を明らかにした。

(2) 調査結果

a) 評価書等の概略

図-1に評価書等のページ数を示す。ページ数には各事業で大きな差があり、要約書（2事業未収集）は平均123ページ（23～502ページ）、評価書本編は平均738ページ（359～1,354ページ）、資料編（8事業9冊）は平均372ページ（53～730ページ）であった。

要約書のページ数は、評価結果(E)の要約の仕方により大きく異なっていた。23ページと少ないのはA3版で作成されたためであった。要約書は住民等に対する説明

資料という位置付けではなく、評価書本編の抜粋が記載されていることが多かった。

評価書本編の主な章立てごとのページ数を表-3および図-2に示す。評価結果(E)の記載が67%を占め、周囲の概況(B)を併せると8割以上を占めた。この傾向は全33事業に共通した。

資料編には主に工事区域の区分・工程、各種地点図、調査結果のデータ（観測結果、予測結果、生物種目録、植生調査票等）など、評価書本編にない詳細な情報が記載されていた。資料編は、関東で多く作成されていた。

b) 各環境項目の記載状況

評価書本編の7割近くを占める評価結果(E)のうち、各環境項目のページ数を表-4および図-3に示す。大気質(E1)、騒音(E2)、振動(E3)、景観(E11)、廃棄物等(E13)の5項目はすべての事業で選定され、逆に水質(E5)、その他(E14)の2項目は選定されることが少なかった。各環境項目のページ数は、廃棄物等の平均4ページから動物(E8)の129ページまで様々であり、同じ環境項目であってもページ数は事業によって様々であった。

表-2 主な章立ておよび環境項目

主な章立て	A：対象道路の事業名称、目的および内容 B：周囲の概況 C：方法書への意見および見解、大臣助言 D：項目選定 E：評価結果 F：総合的な評価 G：準備書・評価書への意見および見解、修正内容、委託先等		
主な環境項目	E1：大気質 E2：騒音 E3：振動 E4：低周波音 E5：水質 E6：地形・地質 E7：日照障害 E8：動物 E9：植物 E10：生態系 E11：景観 E12：人と自然との触れ合い E13：廃棄物等 E14：その他（地盤、土壌、文化財等、E1～E14以外の項目で、評価書で選定された項目）		

表-3 評価書本編における章立てごとのページ数と割合

主な章立て	A	B	C	D	E	F	G
平均（ページ）	15	108	8	20	496	22	70
本編に対する割合	2%	16%	1%	3%	67%	3%	9%

表-4 評価書本編における環境項目ごとのページ数と割合

環境項目	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
記載冊数	34冊	34冊	34冊	31冊	16冊	26冊	31冊	33冊
平均ページ	74	59	38	10 (12)	6 (14)	8 (10)	11 (12)	125 (129)
割合	10%	8%	5%	1%	1%	1%	1%	17%
	15%	12%	8%	2%	1%	2%	2%	25%

環境項目	E9	E10	E11	E12	E13	E14	備考
記載冊数	32冊	32冊	34冊	33冊	34冊	13冊	
平均ページ	52 (56)	52 (55)	28	15 (15)	4	14 (38)	
割合	7%	7%	4%	2%	1%	2%	対本編
	10%	10%	6%	3%	1%	3%	対評価結果

※括弧内は、記載冊数による平均ページ数。

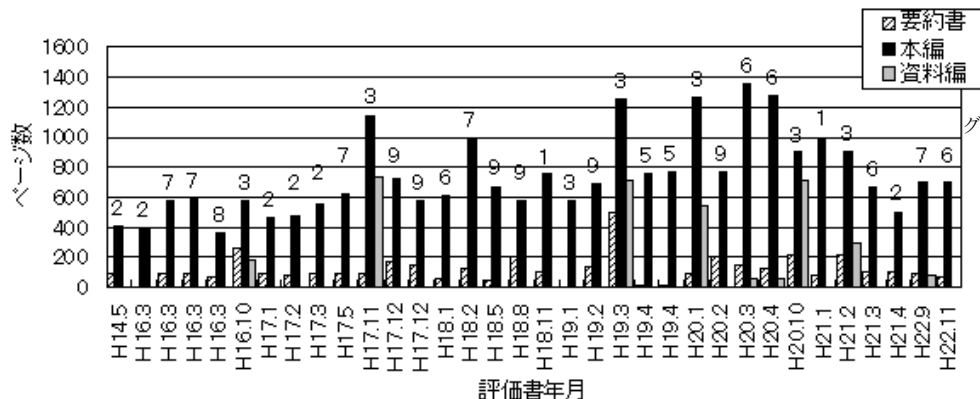


図-1 道路事業における評価書等のページ数（評価書年月順）

評価結果でのページ数が多い項目は、順に動物、大気質、騒音、植物(E9)および生態系(E10)で、それぞれ平均129, 74, 59, 56および55ページであった。この5項目の合計は評価書本編の49%, 評価結果の72%を占めていた。特に、動物の記載割合が評価書本編の17%, 評価結果の

25%と大きく、植物と生態系を併せると評価結果の45%を占めた。

図-3では、評価結果の記載量が事業ごとに大きく異なるため、各事業における環境項目ごとの比重が分かりにくい。そこで、各事業における記載割合を比較したもの

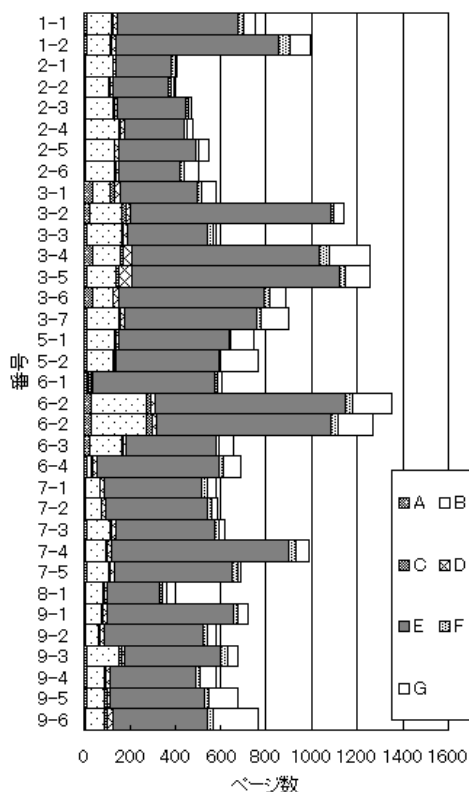


図-2 評価書本編における主な章立てごとのページ数

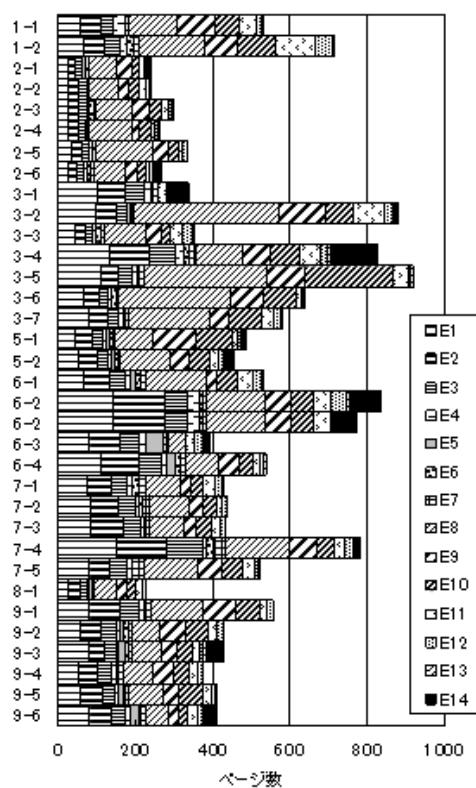


図-3 評価書本編における各環境項目のページ数

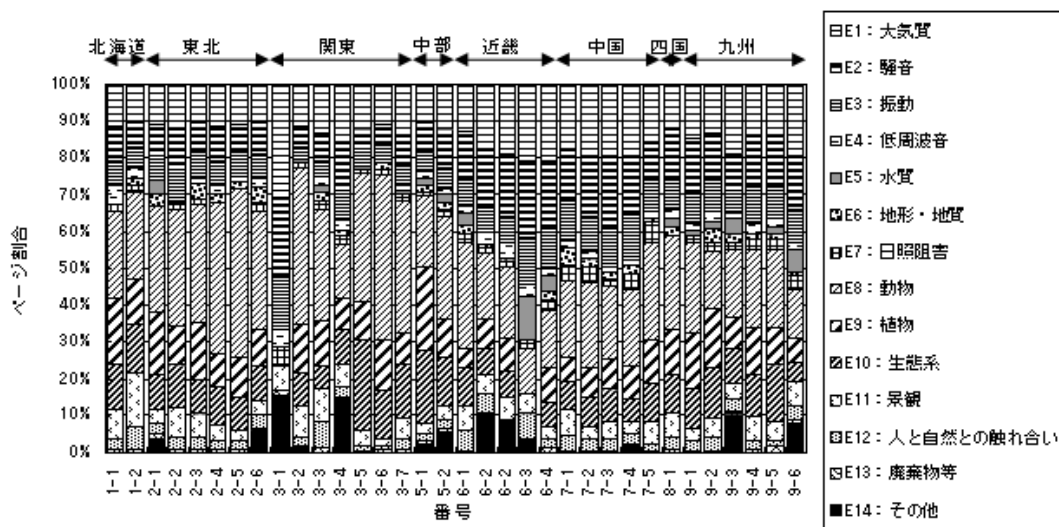


図-4 評価結果における各環境項目の記載割合

を図-4に示す。その結果、近畿以西では中部以東に比べて大気質・騒音・振動の割合（横線）が大きく、動物・植物・生態系の割合（斜線）が小さい傾向があった。

(3) 考察

評価書本編のページ数は平均で738ページ、最大で1,000ページを超えるなど、非常に情報量が多かった。法に基づく環境影響評価では、環境影響評価図書の縦覧期間は1月間である。特に、評価書とほぼ同様の情報量である準備書について、住民は1月間の縦覧期間内に内容を理解し、意見がある場合その後の2週間までに提出する必要がある。方法書でさえ限られた期間で住民等の理解が困難³⁾と思われる状況は、準備書および評価書の情報量が方法書よりも確実に増加することで、より深刻になる。このことから、住民等の理解を得ながら、適切な意見を聴取するためには、現状のように多すぎる情報量を削減することが求められる。

要約書には総合的な評価(F)の抜粋が多くを占める簡易なものもあれば、他事業の評価書本編とページ数がかわらないものもあった。評価書の要約書は準備書の要約書とほぼ同様のものであるが、真田(2011)⁴⁾は準備書の要約書がほとんど活用されていないと指摘している。

資料編は関東および近畿で多く作成されているが、資料編があっても1,000ページを超える評価書本編が作成されていた。このため、資料編の存在が評価書本編の分量削減にそれほど寄与していない可能性がある。

これらのことから、道路事業の要約書や資料編は、情報量が多く専門的である評価書等を分かりやすくするという機能を必ずしも果たせていないと考えた。

各環境項目では、動物、大気質、騒音、植物および生態系の順に記載割合が大きかった。特に動物、植物および生態系を併せた情報量は評価結果の45%と大きかった。これは、事業者が重要と考える猛禽類の記載に加え、生物確認種の目録や重要な種の解説の記載が多いことなどが原因と考えている。大気質や騒音では、現況や予測方法・予測条件の整理などの記載が多いこと、地点数の多さなどが原因になっていると考えている。

地域ごとにみると、関東では資料編が多く作成されていた。これは、評価書本編が大部となっており、詳細を別冊にしたためである。評価書本編のページ数は、東北および四国で他地域に比べて少ない傾向にあり、北海道、関東および近畿で多い傾向にあった。また、近畿以西では生活環境項目に対する記載割合が大きい傾向にあった。これらは、地域特性・事業特性により調査・予測地点数や確認される動植物の重要種数などが異なるためと考えている。以上のように、評価書等の作成状況には地域差がうかがえた。

以上のことから、評価書本編の情報量が非常に多いこ

と、縦覧期間を考えると評価書本編の多すぎる情報量を削減する必要があること、要約書や資料編が機能を果たせていない可能性があること、5項目の記載で評価結果の7割以上が占められ、特に動物、植物および生態系の情報量が多いこと、各地域・各事業によって様々な評価書等が作成されていることが明らかとなった。

3. 住民の関心

法に基づく環境影響評価では、方法書および準備書に対して住民等から環境の保全の見地からの意見（以下、「住民意見」とする）が提出される。しかし、実際に提出された意見をみると、住民の関心事項そのものがある程度反映されているのではないと思われる。特に、事業計画に関心が高い地域では、事業計画に対して多くの住民意見が集まるということを現場の担当者から聞くことができる。

今後、改正法が施行されて住民等とのコミュニケーションが増加することを考えると、これまでに提出された住民意見を整理しておくことは重要である。特に、国土交通省では方法書作成前の手続きとして構想段階PIを実施している。例えば、都市部（関東）を通過する隣接事業で構想段階PI実施の有無による比較ができる現場で、構想段階PIの実施によって方法書に対する住民意見数が格段に減り、環境面での論点が明確になったという事例が聞かれる。構想段階PIは社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に検討を行い、計画を合理的に導き出す過程を住民参画のもとで進めていくことが目的であり、SEAを含むものとされている⁵⁾。このことから、構想段階PIの実施により事業計画への理解が進むことで、方法書以降の手続きにおける住民意見を環境面に集約させることができると考えられる。

ここでは、住民が関心のある事項を明らかにすることを目的として、方法書および準備書に提出された住民意見数に着目して分析した。

(1) 調査方法

全33事業（表-1）の評価書本編に掲載されている方法書および準備書に対する住民意見を対象とした。ただし、2で1事業2冊とした大和北道路(6-2)には同じ住民意見が記載してあるため、重複を避けている。

調査では、各環境項目（E1～E14：表-2）に該当するキーワードを基に意見を分類し、全事業の意見数を計数した。この際、1つの意見に複数のキーワードが記載されている場合は、各環境項目について計数し、それぞれを1件とした（例：「騒音・振動、大気が悪化し、文化財にも影響する。」であれば、E1、E2、E3およびE14を

計数)。また、E1～E14の項目に該当しない住民意見を「その他」とした(例：事業に賛成・反対、ルートの変更、交通量、生活環境等)。本稿ではこの結果を「住民意見数」とした。なお、評価書本編に掲載されている住民意見には同様の意見をまとめたものなどもあることから、実際に提出された住民意見の件数と本稿で扱う住民意見数は異なる場合がある。

構想段階PIが実施された事業については、その効果が顕著に現れると考えられる方法書に対する住民意見数について整理した。

得られた結果から、住民の関心事項を明らかにした。

(2) 調査結果

a) 住民意見数の概略

表-5および図-5に住民意見数の概略を示す。19事業の方法書に対し461件、22事業の準備書に対し710件、合計で27事業1,171件の住民意見があった。住民意見が提出された事業数で除して1事業あたりに換算すると、それぞれ24、32および43件/事業となった。

方法書の年月順にみると(図-5)、平成13年度以降に多くの住民意見が出されていた。特に関東および近畿で

は50件/事業を超える住民意見の提出がみられ、準備書に対して最大で192件/事業(3-4)となるなど、他地域に比べて住民意見が多かった。逆に東北ではアセスを通して住民意見が少なかった。中国、四国および九州では方法書よりも準備書に住民意見が集まるようであった。

b) 各環境項目に対する住民意見数

表-5および図-6に環境項目別の住民意見数を示す。住民意見数で最も多かったのは「その他」で、9事業の方法書に対し84件、13事業の準備書に対し162件であった。内容は事業の必要性や計画ルート・構造の変更など事業計画に関するものであった。次いでE14が多く、10事業の方法書に対し91件、13事業の準備書に対し112件であった。E14ではいくつかの項目をまとめているが、約3割が地下水、約2割が文化財、残りが地盤や風害、電波障害などであった。このうち文化財や風害、電波障害は道路事業の参考項目に入っていない。

地域ごとに住民意見数の割合をみると、関東及び近畿では「その他」とE14が4割以上、北海道、東北および中部では動植物・生態系(E8～E10)が7割以上を占めた。

E1～E13では、方法書に対して動物(E8)、大気質(E1)、植物(E9)、騒音(E2)および景観(E11)の順に住民意見数が

表-5 方法書および準備書に対する住民意見数

方法書に対する環境の保全の見地からの意見																
環境項目	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	その他	小計
事業数	9	11	7	4	4	6	2	14	10	6	7	5	2	10	9	19
意見数	57	36	15	11	7	11	2	58	40	19	22	6	2	91	84	461
準備書に対する環境の保全の見地からの意見																
環境項目	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	その他	小計
事業数	13	17	10	2	2	4	12	11	10	8	10	6	3	13	13	22
意見数	128	76	32	8	3	7	24	43	29	18	53	11	4	112	162	710
																意見合計
																1171

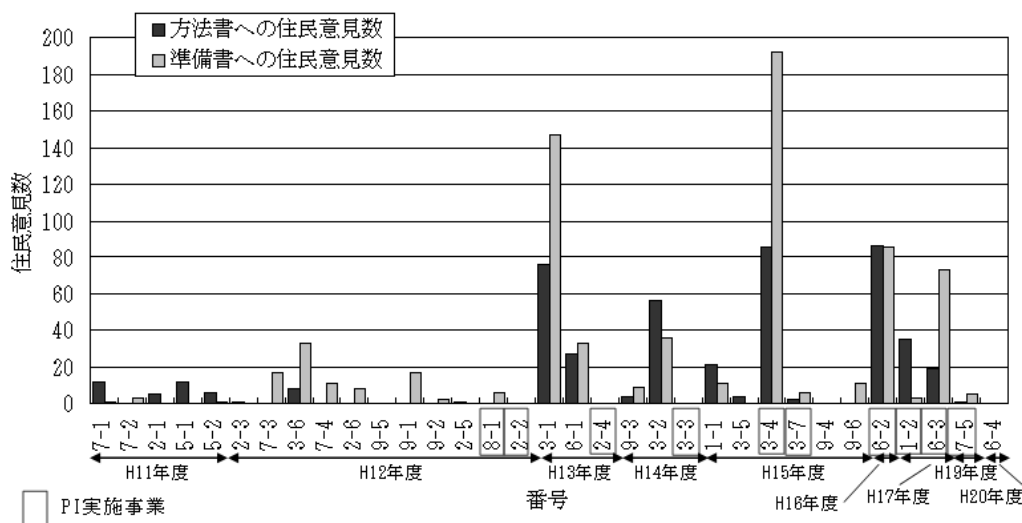


図-5 方法書および準備書に対する住民意見数(方法書年月順)

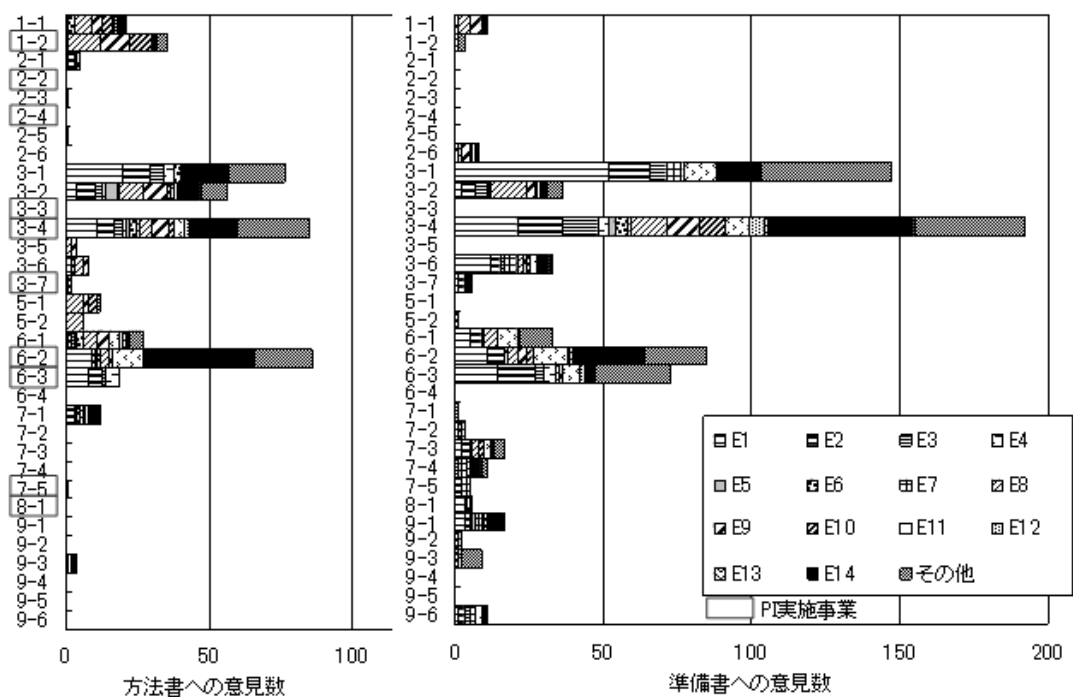


図-6 方法書および準備書に対する住民意見数（各事業の環境項目ごと）

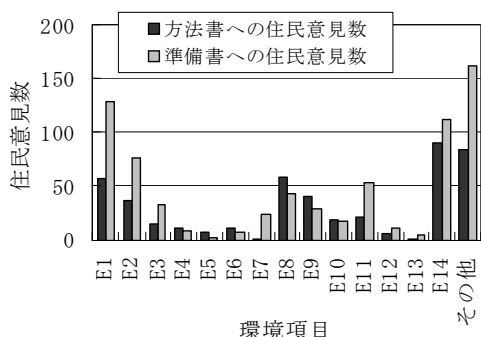


図-7 方法書および準備書に対する各環境項目の住民意見数

多く、それぞれ14事業58件、9事業57件、10事業40件、11事業36件および7事業22件であった。準備書では大気質、騒音、景観、動物および振動(E3)で、それぞれ13事業128件、17事業76件、10事業53件、11事業43件および10事業32件であった。方法書および準備書を併せた住民意見数は、多い順に大気質、騒音、動物となった。

各環境項目で方法書と準備書に対する住民意見数を比較した(図-7)。日照阻害(E7)ではほとんどが準備書に対して提出されていた。大気質、騒音、振動および景観では方法書より準備書に対して住民意見数が大きく増加した。逆に、動物および植物では準備書で方法書よりも減少する傾向にあった。このような傾向は多くの事業で

共通していた。

c) 構想段階PI実施事業の方法書に対する住民意見数

全33事業のうち10事業で構想段階PIが実施されていた(図-5)。方法書に対して住民意見があったのは6事業(1-2, 3-4, 3-7, 6-2, 6-3, 7-5)で、それぞれ35, 85, 2, 86, 19, 1件であった(図-5)。東北(2-2, 2-4)、四国(8-1)および関東の一部(3-3)では住民意見が提出されなかった。

道央圏連絡道路(1-2)では、8割以上を動物、植物および生態系が占めていたが、事業計画の詳細に関する「その他」の意見があった。外郭環状線(3-4)では、事業の必要性などの「その他」が約3割、地下水や地盤などのE14が約2割を占めていた。大和北道路(6-2)では、地下水や文化財などのE14が4割以上、事業の必要性などの「その他」が2割以上を占めていた。大阪湾岸西伸線(6-3)では、すべて大気質・騒音などの生活環境項目であった。

(3) 考察

a) 住民意見数の概略

平成13年度以降、住民意見数が増加していた。これは、住民意見が多く提出される関東および近畿の事業が期間の後半に増えたためであった。関東および近畿では沿道人口が多いという地域条件もあり、多くの住民が環境影響評価に参加していることが分かる。特に、50件/事業となるところでは事業の必要性や計画ルート・構造に関する意見が多く含まれており、こうした意見に住民意見

数が左右されるところがあった。このような住民意見は、環境の保全の見地からの意見ではないが、合理的な事業計画の策定という面から考え、事業者の対応が求められる部分ともいえる。

以上のことから、特に関東や近畿で事業計画に関する意見など環境以外の住民意見数が多いことが分かった。

b) 各環境項目に対する住民意見数

E1～E13では大気質、騒音、動物に対する住民意見が多かった。このため、これらに対する住民の関心が高いと考えられる。

関東および近畿では、地下水や地盤(E14)への意見が比較的多かった。これは地下トンネルの計画を踏まえた意見が多いためであった(3-1, 3-4, 6-2)。また、関東では動物、植物および生態系への意見が比較的小さいが、北千葉道路(3-2)や外郭環状線(3-4)では印旛沼や国分寺崖線周辺の動物などに関する住民意見が多く集まった。北海道、東北および中部では、動物、植物および生態系に対して住民の関心が高いという地域的な傾向がうかがえた。このように、地域特性や事業特性に応じて住民意見が提出されていることが分かる。

大気質、騒音、振動、日照障害および景観では、方法書よりも準備書で住民意見が増加する傾向にあった(図-7)。これは、方法書と準備書の性格の違いによると考えた。方法書では、事業の概要、地域の概況、調査・予測・評価を行う項目の選定理由などに対し、不足する地域の環境情報や配慮すべき事項について住民意見が求められる。準備書では、より具体化した事業計画と調査・予測・評価の結果を受け、その妥当性や環境の保全などについて住民意見が求められる。実際、方法書には十分な調査の実施に対する意見が多く、準備書には具体的な地名や構造、配慮すべき項目が記載されることが多い。すなわち、準備書においては、ある程度詳細な事業計画に基づいて調査等が実施されることにより事業イメージが具体化し、住民の生活に密着した生活環境などへの意見が多くなると考えている。

以上のことから、大気質、騒音および動物について住民の関心が高いこと、地域特性・事業特性に応じた住民意見が提出されていること、計画が具体化する過程で身近な生活環境について住民の関心が高まることが明らかとなった。

c) 構想段階PI実施事業の方法書に対する住民意見数

構想段階PIが実施された事業には、方法書に住民意見が提出されなかったものから80件以上提出されたものまで様々あった。このうち東北および中国では、構想段階PI実施の有無によらず住民意見数が少ない。また、関東でも都心部でなければ住民意見数が比較的小さい(3-5, 3-6)。このため、前橋笠懸道路(3-3)と本庄道路(3-7)でも同様に住民意見数が少なかったと考えらる。

道央圏連絡道路(1-2)では、構想段階PIを実施していない新外環状線(1-1)と同様に動物、植物および生態系への意見が多くを占めていたが、事業計画の詳細に関する「その他」の意見もあった。住民意見数が80件以上あった2事業(3-4, 6-2)では、「その他」が2～3割、E14が2～4割と多くを占めた。この2事業について、外郭環状線(3-4)は激しい反対運動の末に30年以上計画を凍結した後の再開であり、理想的なPIの進め方をするには困難な対象であったこと⁶⁾、大和北道路(6-2)では世界文化遺産があり、これに住民の関心が集中したうえ、近畿において高規格幹線道路の計画策定に向けて初めてPIプロセスが導入された先駆的事例であったこと⁷⁾など、住民の関心が非常に高くなっていたことによると考えている。

事業計画などに関するこれらの意見は、それぞれの構想段階PIにおける住民アンケートの自由記述や準備書への意見にもみられた。このため、ある程度住民意見が集まる事業では、方法書作成前から準備書の作成後まで事業計画に対する住民の関心が継続すると考えられる。

大阪湾岸西伸線(6-3)では、住民意見が生活環境に集中し、都市部の道路にしては住民意見数が比較的小なかった。これは、公害訴訟があった国道43号線に近いという地域特性に加え、構想段階PIによって論点が明確になり方法書における住民意見が環境面に集約されたためと考えている。このことは、3.の冒頭に述べた都市部(関東)の事例を支持するものである。

このように、構想段階PIが実施された事業の方法書に対する意見を整理した結果、事業計画への意見や特に重要な環境影響への意見がなければ住民意見が少なくなること、事業計画などに対する意見が構想段階から引き続き方法書に提出されることがある一方で、住民意見が環境面に集約される可能性があることが分かった。

4. 事業者の情報量と住民の関心

(1) 各環境項目のページ数と住民意見数の関係

評価書本編のページ数を分析した結果、事業者の情報量は動物、大気質、騒音の順に多かった。住民意見数を分析した結果、環境以外を除くと住民の関心は大気質、騒音、動物の順に高かった。事業者の情報量と住民の関心には弱い正の相関関係がみられる(図-8)。ただし、大気質(E1)、騒音(E2)および景観(E11)については、それ以外の項目に比べると住民の関心に対して事業者の情報量が少ない傾向にあり、動物(E8)および生態系(E10)については、住民の関心に対して事業者の情報量が多い傾向にあった。

そこで、大気質、騒音および景観については、評価書本編での記載を増やすことがあってもよいと考える。こ

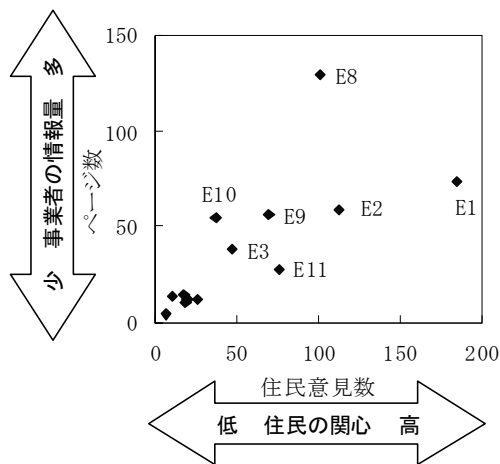


図8 各環境項目における評価書の平均ページ数と
住民意見数

の際、現状で評価書本編の情報量が非常に多いことを踏まえ、単純に詳細な記載とするのではなく、住民意見で求められるような内容を適切に反映させ、環境を悪化させないことや予測条件などを分かりやすく記載することが重要となる。

動物、植物および生態系を併せた評価結果の情報量は45%を占めていた(表4)。評価書本編には生物確認種の目録や重要な種の解説などが記載されていたが、住民意見には十分な調査や保全対策に関するものが多くみられた。これは、事業者の情報量と住民の関心に違いがあることを示している。このため、大部となることを避けて分かりやすい評価書等を作成するという観点から、これらの記載を削ることを考えている。ただし、近年、環境情報の整備が求められているとおり^{7,8)}、生物多様性保全の観点からこれらの情報の記載が重要であることは否めない。また、動物などの専門家等が評価書等を閲覧する際には目録などの環境情報は重要である。一方で、資料編があまり機能していない可能性が示唆された(2.参照)。これらのことから、大部となる評価書本編の情報量を減らす有効な手段の一つとして、資料編を活用することを考えている。

このように評価書等の記載を変えていくには、本稿のような住民意見の数の分析だけでなく、住民意見の内容を分析することが必要となる。今後、地域特性・事業特性を踏まえた住民の関心の傾向を把握することで、よりメリハリのある分かりやすい環境影響評価図書を作成していくことができると考えている。

以上のことから、大気質、騒音および景観では住民の関心に対して事業者の情報量が少ない傾向にあり、動物や生態系では事業者の情報量が多い傾向にあることが明らかとなった。また、分かりやすい評価書の作成に向け、

特に動物、植物および生態系の記載について資料編を活用することが有効と考えた。

(2) 環境以外の住民意見について

事業計画自体について住民の関心が高い事業では、構想段階と同様の意見が方法書に提出されることがあった。構想段階PIでは、事業者と住民の間で事業の必要性やルート・構造等が議論され、事業計画の検討経緯について情報が共有されることになる。特に、ルートや構造は生活環境に直接係るために住民の関心が高い。このため、構想段階から住民意見を聴取してその後の手続きに反映させ、それを説明することは住民理解を得るのに有効であると考えられる。本稿における事例では、確実とはいえないものの、構想段階PIの実施により方法書以降の住民意見が環境面に集約される可能性が示唆された。

今後、改正法によりSEAが義務化されることで構想段階PIの事例も増え、事業計画に関する情報が適切に共有されることで、方法書や準備書に対する環境以外の意見が減少すると考えている。

5. まとめ

(1) 結果の概要

本稿では、環境影響評価法施行以降に道路事業で方法書から評価書までの手続きが実施された全33事業の評価書等を用い、事業者の情報量と住民の関心という観点で現状を整理し、以下の結果を得た。

- ・ 評価書本編の平均ページ数は738ページで、情報量が非常に多かった。
- ・ 縦覧期間を考えると、評価書本編の多すぎる情報量を削減していく必要がある。
- ・ 大気質、騒音および景観では住民の関心に対して事業者の情報量が少ない傾向にあり、動物や生態系では事業者の情報量が多い傾向にあった。
- ・ 特に情報量が多い動物、植物および生態系の情報量を削減することを考えた。
- ・ 一方で、要約書や資料編が評価書本編を分かりやすくするという機能を果たせていない可能性があった。
- ・ これらのことから、住民に分かりやすい評価書の作成に向け、特に動物、植物および生態系の記載について資料編を活用して情報量を削減することが有効と考えた。

(2) 今後に向けて

本稿により、住民にとって縦覧期間に対する評価書本編の情報量が多いこと、要約書や資料編が評価書本編を分かりやすくするという機能を果たせていない可能性が

あることが明らかとなった。

縦覧は主に住民等に向けて行われることから、現時点で、評価書等の役割として以下のようなことを考えている。

<要約書>

住民の関心事項が簡潔にまとめてあり、住民が容易に理解できる内容を記載。

<評価書本編>

実施した内容が明確であり、要約書以上の詳細を求める住民が、縦覧期間内に理解できる内容を記載。

<資料編>

専門家等が求める情報、今後の地域環境情報整備に向けて利用できる内容など、評価書本編を補足するだけでなく、詳細な情報を必要とする人に十分な内容を記載。

今後、構想段階PIの実施事例や住民意見の内容の分析を進め、専門家等からも意見を聴取することで、地域特性や事業特性を踏まえた住民の関心の傾向を把握していくことが必要である。そのうえで、分かりやすい環境影響評価図書の作成に向け、構想段階PIやSEA、方法書以降の手続きに活用していくことが望まれる。

参考文献

- 1) 環境影響評価制度総合研究会：環境影響評価制度総合研究会報告書，環境省，2009.7.30.
- 2) 曾根真理 他：“道路環境影響評価の技術手法”と“オーダーメード型アセス”原則との関係に関する検討，第36回環境システム研究論文発表会講演集，pp.227-236, 2008.
- 3) 曾根真理 他：道路環境影響評価制度の現状に関する研究，第33回環境システム研究論文発表会講演集，pp.39-44, 2005.
- 4) 真田純子：環境アセスメント制度を考える－わかりやすい方法書の取組み，法改正の検討から－，環境アセスメント学会誌，Vol.9, No.1, pp.9-13, 2011.
- 5) 国土交通省：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン，国土交通省，2008.
- 6) 屋井鉄雄：パブリックインボルブメントは機能しているか，環境情報科学，Vol.36, No.4, pp.20-25, 2008.
- 7) 大和北道路有識者委員会：大和北道路有識者委員会提言，2003.
- 8) 戦略的環境アセスメント総合研究会：戦略的環境アセスメント総合研究会報告書，環境省，2007.3.

(2011.8.8 受付)

A PRESENT STATE OF ROAD ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT FROM THE VIEWPOINT OF STATEMENT AMOUNT AND CITIZEN'S OPINION

Shingo ANDOU, Shinri SONE and Ryuji INOUE

In the discussion of amending the Environmental Impact Assessment Law that came into force over 10 years ago, a more plain environmental assessment procedure for citizens is expected. One of the problems is that citizens can't understand an Environmental Impact Statement (EIS) easily, caused by a large amount of information and technical matter.

There are more than 30 road EISs based on the law, except transitional measures. In this paper, the relationship between EIS's amount and citizen's opinion was analyzed. The former means the information which is offered to citizens by executors, and the latter means citizen's concern. This analysis suggested the following. It is necessary to reduce pages, considering the period of public inspection. In Air quality, Noise and Landscape, there was a small amount of information compared with citizen's concern. In Animal and Ecosystem, there was a large amount of information compared with citizen's concern.