

中央道・高尾山問題に関する報告書

何が争点なのか？

製作 環境三四郎

2001年11月

はじめに

「環境三四郎が、何で公共事業を？」という疑問がまず浮かぶかもしれません。環境三四郎は、これまでさまざまな種類の活動を行ってきましたが、今回の試み、高尾山プロジェクトは少し変わっているでしょう。環境問題にかかわることは、環境に関する学習をすることだけではなく、環境を守る活動に取り組むこともそのひとつです。その中でもさらに、現実の社会で自然環境・住環境に侵害が及ぶことを食い止めようという「働きかけ」をコンセプトに活動してきました。つまり、失われる自然を少なくしたい、そのために事業を知ろうということです。しかし、問題は単純ではありません。何でも「保護」の一点張りでは、中身のない非現実的な「ぼやき」でしかないでしょう。環境が損なわれるならば、なぜ損なわれなければならないのか、どの程度かということ、経済性などの社会的需要と比較考量して、保護を見つめなおすことが大切だと思うのです。その題材として、圏央道・高尾山問題を取り上げました。

高尾山に圏央道を通すという計画をめぐって、推進する国土交通省側と反対する地元住民側で裁判（高尾天狗裁判）になっています。わたしたちは、この問題解決のために、学生として貢献したいと考え、何が貢献できるのか、どこに貢献できるのかを見極めるための、「調査活動」を現在進めてきました。推進・反対意見をはじめとして、経済的効果の信憑性、環境アセス、住民の声、などの視点から、どこに問題があり、意見の食い違いがあるのかが、おぼろげながら見えてきました。

この報告書は、問題の概要を出発点として、経済的妥当性、環境面での妥当性、手続き的妥当性を分析したものです。位置付けとしては、中立の立場から、推進派・反対派の意見を整理してまとめたものです。調べた結果として、妥当性に関しての明確な結論がでたわけではありません。これを読むことで、何が問題なのか、どこが争点なのか、どういう視点があるのか、ということを知ってもらえれば、と考えています。

事業の必要性・適切さを説く論理にも、不必要性・不適切さを説く論理にも、それぞれもっともな点がありました。そのような状況で何をすべきか理解し、ひとつの方向性を出すことは非常に難しく、常にリスクを背負います。ただ、明確な結論はでなくとも、問題点を整理してこそ、次の説得、修正、改善、妥協への道が開けるのだと思います。私たちの調査内容が出発点となって、以後の事業で何かの役に立てば幸いです。

学ぶ！学生らしさを生かす！フィールドワーク！をコンセプトに高尾山プロジェクトはこれまで活動を進めてきましたが、主に問題の内実を理解する調査活動と改善に向けて実践活動の二本柱で活動してきました。この報告書は調査活動の集大成と言えるものです。忙しい中時間を割いてメンバーが資料収集や整理を精力的に行い、得られたものは大きいでしょう。また、多くの団体の方に資料の提供のほか、数時間にもわたるレクチャーをしていただいたことなど、この報告書は非常に多くの人に支えられて、完成に至ったといえます。それらすべての方々に感謝の意を表したいです。ありがとうございました。

目次



1、首都圏中央連絡自動車道計画の概要

1 - 1 計画の概要 (春原麻子)

- 1 - 1 - 1 圏中央道計画
- 1 - 1 - 2 高尾山トンネル開通計画
- 1 - 1 - 3 これまでの動き
- 1 - 1 - 4 高尾山トンネル計画に至った経緯
 - 1-1-4-1 なぜ「高尾山」なのか
 - 1-1-4-2 なぜ「トンネル」なのか
- 1 - 1 - 5 高尾山天狗裁判
 - 1-1-5-1 経緯
 - 1-1-5-2 なぜ「裁判」なのか

1 - 2 高尾山とはどんな山か (榎本豊)

豊かな生態系と有数の登山客を持つ国定公園

- 1 - 2 - 1 文化遺産としての高尾山
- 1 - 2 - 2 高尾山の生態系
 - 1-2-2-1 植物
 - 1-2-2-2 動物
 - 1-2-2-3 貴重種

2、圏中央道計画の経済的側面

2 - 1 圏中央道計画の意義 (井村勇氣)

バイパス機能による交通渋滞緩和
都心部への交通の分散導入
地域間の交通処理機能
都市機能分散配置

2 - 2 目的は達成されるのか (井村勇氣)

- 2 - 2 - 1 交通渋滞は緩和するか
- 2 - 2 - 2 地域経済は振興するのか
- 2 - 2 - 3 東京一極集中は是正するのか

3、環境アセスメントは適正か

3 - 1 環境アセスメントとは (榎本豊)

- 3 - 1 - 1 環境影響評価 (アセスメント) 法制定までの経緯
- 3 - 1 - 2 環境影響評価法の目的
- 3 - 1 - 3 環境影響評価法の対象事業
- 3 - 1 - 4 環境影響評価法の手続
- 3 - 1 - 5 評価の視点と環境保全措置の検討

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント (宮田誠・榎本豊)

- 3 - 2 - 1 交通量予測
 - 3-2-1-1 将来交通量の推計方法
 - 3-2-1-2 将来交通量予測の検証
 - 3-2-1-3 主張のポイント
- 3 - 2 - 2 大気汚染
 - 3-2-2-1 複雑地形における予測方法
 - 3-2-2-2 窒素酸化物の排出量に関して
 - 3-2-2-3 接地逆転層
- 3 - 2 - 3 騒音
- 3 - 2 - 4 生態系
 - 3-2-4-1 水質汚濁
 - 3-2-4-2 植物
 - 3-2-4-3 陸上動物
 - 3-2-4-4 水生動物
 - 3-2-4-5 景観
 - 3-2-4-6 土壤汚染

3 - 3 行政側の行っている自然保護対策は妥当か (榎本豊)

- 3 - 3 - 1 行政の行っている環境保全対策の実例
- 3 - 3 - 2 対策項目、対策内容の妥当性

4、民意は反映されているか

4 - 1 住民の声 (竹内一翔)

- 4-1-1 「高尾山の自然を守る会」報2001年3月号より
- 4-1-2 高尾山聞き込み調査・結果報告
- 4-1-3 調査から読み取れる傾向
- 4-1-4 反省点

4 - 2 土地収用法 (春原麻子)

- 4-2-1 概要
- 4-2-2 土地収用法改正の意味
- 4-2-3 高尾山トンネル開通計画との関わり

4 - 3 環境アセスメントから見た民意の反映 (榎本豊)

- 4-3-1 圏央道環境アセスメントの基本的問題点
- 4-3-2 環境アセスメント手続きの法的問題点
- 4-3-3 圏央道計画における法的問題点
 - 4-3-3-1 調査・評価項目について
 - 4-3-3-2 説明会および見解書作成手続きについて
 - 4-3-3-3 自主アセスメントについて

編集 (岡田絵里子)

はじめに (渡辺善敬)

1、首都圏中央連絡自動車道建設計画の概要

1 - 1 計画の概要

1 - 1 - 1 首都圏中央自動車道（圏央道）計画

国土交通省（旧建設省）によって建設が推進されている自動車専用道路で、都心から放射状に伸びる高速道路を東京都心部から 40～50km 圏で環状に結ぶものである。横浜市から厚木市、八王子市、青梅市、川越市、成田市を経て木更津市に至るといふ、全長 270km、一都四県に渡る計画だ。2000 年供用開始予定だったが、現在開通しているのは、青梅インターチェンジから埼玉県鶴ヶ島ジャンクション間の 19.8km、全線のわずか 7.3%である。供用開始は 2002 年まで延期されたが、建設は予定通りには進んでいない。

1 - 1 - 2 高尾山トンネル開通計画

圏央道の一環として、高尾山南側の国道 20 号線から北側の裏高尾地域（高尾山と八王子城跡に挟まれた幅約 200m、東西約 4km の狭い谷間に約 300 世帯の住居がある自然が豊かで静かな町）まで高尾山中腹に直径 10m、全長 1340m のトンネル 2 本を通し、トンネルからの排気ガスを排出する換気塔を立てる。また、中央自動車道から高尾山トンネルに抜けるジャンクションを八王寺城跡に建設する。8 本のループ式ジャンクションで高さ 60m、東西 800m、南北 300m、総延長は 8km となる。

（地図）

『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 1988 の裏表紙？

1 - 1 - 3 これまでの動き

年度	行政側の動き	住民等の動き
1967年	圏央道計画の母体となる国道 16 号の外側 10～15km をとりまく東京第三外郭環状道路を建設省が提案	
1976年	国土庁の第三次首都圏基本計画によって現在の名称である首都圏中央連絡自動車道に改められる	
1981.9.	八王子市議会で圏央道建設促進決議案が可決（正確なルート等は詳細未定の状態）	
1984.6.	建設省、八王子市に第 1 期計画を提示	
1984.8.	圏央道計画の発表（「計画発表」）	八王子市南浅川・裏高尾住民などによる反対運動開始
1984.10	建設省、圏央道の地元説明会を各地で開催	圏央道建設反対・高尾山の自然保護を目的とした諸団体の結成、シンポジウム開催など運動の高まり
1984.11.		建設反対の組織「裏高尾圏央道反対同盟」結成
1985.8.		裏高尾ジャンクション予定地で自主アセス開始
1986.9.	東京都による環境アセス案の発表、説明会の実施（「説明会」、「アセス」） 自主アセスとの結果のズレ	地元住民、自主アセスを公表
1988.1.		裏高尾圏央道反対同盟の山田和也氏が八王子市長選挙で市長候補に立候補。
1988.11.	東京都環境影響審議会、アセスに対し異例とも言える 57 項目の留意点を指摘した答申聞き入れられず	

1989.3.	東京都、圏央道東京都部分を都市計画決定	
1989.9.	浅川市民センターにて裏高尾地区に関する住民説明会（「説明会」）	
1989.11.	建設省、反対住民が抗議する中、八王子市下恩方町の圏央道八王子北インターチェンジ予定地で杭打ち式	
1992.7.		裏高尾で「 <u>立ち木トラスト運動</u> 」開始
1993.3.	建設省、高尾山・南浅川ボーリング開始	
1994.3.		高尾山の自然を守る市民の会による「圏央道と都市計画法」シンポジウム開催
1995.6.		オオタカの営巣発見
1996.7		裏高尾反対同盟をはじめとする自然保護団体、八王子市にある建設省総武国道事務所に對し圏央道工事の中止とオオタカの調査を要求
1997.2.	東京都、圏央道高尾山通過部分を都市計画決定	
1999.9.	「八王子城跡トンネル工事」全長 2.4kmのうち、北側半分の 1.2km の強行着工	
2000.10.		東京地裁八王子支部に「高尾山天狗裁判」提訴 工事差し止めの民事訴訟
2001.1～6.	第 151 回通常国会で土地収用法改正案可決	第 1 回口頭弁論(2001.1.29.)
2001.3.26.		自然物原告適格が却下控訴. 2001.6 東京高裁でも棄却
2001.6.15		第 2 回口頭弁論
2001.8.20.		第 3 回口頭弁論

*年表補足

計画発表

1984年8月17日、八王子市摺差町会館で、地元選出の市議会議員が圏央道計画を地元住民に初めて公表した。公共事業においてはしばしばあることだが、計画段階における住民参加はなく、住民にとっては青天の霹靂とも言うべき計画発表であった。この後、裏高尾住民による反対運動が盛り上がることとなる。

自主アセス

事業に際し、事業者側が行なう環境評価を「環境アセスメント」という(第3章参照)。本来科学的民主的に行なわれるべきものだが、不充分であったり歪められていたりする可能性があるとして、市民や関係団体が環境保護・開発などの専門家に協力を求め独自の観点から行なう環境評価が「自主アセス」である。裏高尾地区においては、住民150名が学者の協力を得て気象観測や大気汚染・騒音の調査を1年間行なった。

選挙

1988年1月、裏高尾圏央道反対同盟の山田和也氏が八王子市長選挙で市長候補に立候補し、市民の憩いの場である高尾山にトンネルを掘る圏央道反対を選挙スローガンに掲げて戦った。45%の得票を得たが、圏央道工事推進派の候補波多野重雄氏に破れている。

立ち木トラスト 土地収用法参照

参考文献・URL

『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 1988

『公共事業は止まるか』 五十嵐敬喜・小川明雄編著 岩波新書 2001

<http://www.asahi-net.or.jp/~fd4h-krng/kenoudou.htm>

1-1-4 高尾山トンネル計画に至った経緯

1-1-4-1 なぜ「高尾山」なのか

高尾山=国定公園=土地買収の手間なし

1967(昭和42)年12月、明治100年記念事業の一環として、都立高尾陣場自然公園の一部が「明治の森高尾国定公園」に指定されている。つまり高尾山一帯はもともと国有地なのである。公共事業ではしばしば地権者からの土地買収が問題となるが(土地収用法参照)高尾山ならその手間が省けるのである。これがトンネル開通計画推進の大きな要因になったと言われている。が、もともとの国定公園化が、豊かな自然を守り、自然と人とが共存していくためであったことは、770haの国定公園全域が自然公園の特別地域、504haが鳥獣保護区の特別保護地区になっていることから窺えるだろう。

1-1-4-2 なぜ「トンネル」なのか

トンネル = 山地で高速道路の起伏をなくす
植生破壊・騒音・大気汚染を防ぐ

高速道路には勾配の規定があり、急に道を上下させることはできない。そこで、山地に高速道路を建設する際はトンネルが有効となるのである。また、地下に道路を通すことで地表面の植生破壊を防ぎ、騒音や大気汚染も軽減できるため、自然環境保護に効果があるとされる。

1 - 1 - 5 高尾山天狗裁判

1-1-5-1 経緯

1984年の計画発表以来裏高尾地区には根強い反対運動があったが、旧建設省および日本道路公団は1999年秋にはトンネル工事を開始した。そこで2000年10月25日、東京地裁八王子支部に提訴され、圏央道工事差し止めの民事訴訟（通称「高尾山天狗裁判」）が始まった。原告は1060人の自然人に加え6つの自然保護団体（高尾山自然保護実行委員会、高尾山の自然をまもる市民の会、高尾自然体験学習林の会、国史跡八王子城とオオタカを守る会、地権者の会・むさび党、高尾・浅川の自然を守る会）そして5つの自然物（オオタカ、ムササビ、ブナ、八王子城跡、高尾山）である。このうち自然物原告については、前例がないとして2001年3月26日に訴えを却下され、4月6日東京高等裁判所に「控訴状」が提出されたが5月30日には控訴棄却の判決が下り、原告から外されることとなった。

高尾山天狗裁判は今まで「進行協議」を含め5回持たれている。

第1回口頭弁論（2001.1.29）

原告と国土交通省・道路公団側の動員を含め、200名あまりが傍聴に集まる。傍聴券の抽選が行なわれ半分が当選し、傍聴者はかわるがわる入廷して裁判の行方を見守った。

原告は、高尾山の自然的・文化的・宗教的価値や裏高尾住民の権利などの視点から冒頭陳述を行なった。

進行協議（3.19）

70人ほどの原告が集まる。弁護士を含め30人あまりが協議室に入り、あとは廊下で待機する。原告から、トンネル工事のため発生していると思われる緊急な異常事故について、被告である国および日本道路公団に対して釈明を求めた。

第2回口頭弁論(6.25)

口頭弁論に先立ち、原告1060人が参加できるように裁判所に要請が出され、協議の結果原告側は95席を確保する。

原告の高尾山における自然享受の実態などが話題となった。

第3回口頭弁論(8.20)

口頭弁論に先立ち、裁判官の声が小さく傍聴席に聞こえないため法廷にマイク設備を設置するよう要請され、実現される。東京地裁八王子支部初の「法廷内の放送設備設置」であった。

原告側からは工事によるオオタカへの影響や、自然環境を享受するという人格権についての主張がなされる。

第4回口頭弁論(10.15)

原告側から、トンネル工事における事前調査の不足が指摘される。

そして、11月26日に第5回口頭弁論が行われる予定となっている。

1-1-5-2 なぜ「裁判」なのか

裁判=資料請求の手段 問題の知名度を上げる

情報公開がこれほど叫ばれる時代になっても国は国民の求める資料をなかなか出して来れない。納得のいく情報を得るために、裁判を起こしたというのが一つの理由である。

また、国による公共事業と裁判で争っても、勝訴の見込みはほとんどないといわれるが、裁判を起こすことで知名度を上げ、広く世に問題を知ってもらうことはできる。オオタカ、ムササビ、ブナ、八王子城跡、高尾山という自然物を原告に立てたり、訴状に絵本を付けたり、天狗裁判には注目を集めるための工夫がいろいろなされている。

一旦決まった公共事業を押し通そうとする国への不信感と、経済優先の時代から環境の時代へといううねりを全国に広げたいという思いが強いようだ。

1、首都圏中央自動車道建設計画の概要

1 - 2 高尾山とはどんな山か

1 - 2 高尾山とはどんな山か

1 - 2 - 1 文化遺産としての高尾山

高尾山は東京都八王子市の神奈川県との県境にある標高599メートルの山である。古くから信仰の対象とされてきた。戦国時代では戦略上、手厚く保護され、明治以降は皇室御料林として、また、第二次世界大戦後は国有林に移管されたものの、風致保安林、鳥獣特別保護区に指定され、昭和25年、都立自然公園に指定され、昭和42年には明治の森高尾国定公園に指定され今日に及んでいる。そのため、天然林が広く残存し、関東有数の優れた自然環境が維持されている。

明治の森高尾国定公園は面積770haの東京都唯一の国定公園であり、また都心からも近いことから、気軽に自然に触れられる場として、年間250万人もの人が訪れる。また研究者のフィールドワークに適した場所となっている。

山上には天平16年(744年)、僧行基の開基といわれる薬王院有善寺があり、関東の名刹として名高い。

1 - 2 - 2 高尾山の生態系

高尾山は温暖帯北部にあたり、暖地性植物と寒地性植物が共存している。とくに稜線上にモミ林、南面にカシ林、北面にイヌブナ林などの暖帯、温帯の極相林が並存している。また1つの種の個体数が少ないことも植物相の特色である。これは国定公園面積770ha、天然林面積122haという狭い地域の中で、それぞれの植物に見合った環境が限定された結果であろう。

1-2-2-1 植物

- 植物種.....1321種 (高尾山に限定すると882種)
日本全体では5565種。
ちなみに日本と国土面積が同じくらいのドイツは2682種。
- 高尾山とその周辺を原標本産地(注1)とする植物.....69種
研究者がよく訪れるので新種が発見されやすい。
環境条件が整っていて、植物の種類が多いので今後も新種(雑種)が生まれる可能性が高い。
- 帰化率(外来種の割合).....4,77%
日本古来の生態系が守られている。
奥多摩では6~7%、都会では10数%以上、自然が失われた地域では20~30%。
- 高尾山を代表する植物 ブナ
ブナは冷温帯を代表する樹種で、高尾山周辺の山には全く存在していない。しかし標高わずか600mにすぎない高尾山には、大木が80本も自生し、最大のものは

1、首都圏中央自動車道建設計画の概要

1 - 2 高尾山とはどんな山か

胸高周囲340cmに達している(通称「元禄ブナ」。高尾山のブナは他のブナと遺伝子の交流がなく、高尾山にだけしかない系統の貴重なブナである)。これは江戸時代の小氷河期に、高尾山まで南下して自生したブナが、その後の気象温暖化にもかかわらずそのまま残ったものであり、きわめて珍しい現象である。都心に最も近く、最も低い所にあるブナ林である

1-2-2-2 動物

- 昆虫..... 推定5000種

日本で現在確認されているのが約3万種、研究が進めば7~10万種はいる。

- 野鳥..... 136種

日本の30%位。そのうち65%が高尾山で繁殖

- 哺乳動物..... 29種

日本全体では90種。

- 高尾山を代表する動物 ムササビ

齧歯目の獣で、肢間には皮膜があり、木から木へ滑空する。高尾山のムササビは高尾山薬王院の周辺に約200頭がいる。木の洞を棲み家に行っているため、大木の無い山では住めない。今日、ムササビ観察会なども行われ、ムササビを知る人も多い。

1-2-2-3 貴重種

- 高尾山に産する東京都の保護上重要な植物種

絶滅危惧種..... 36種(内EN7種、VU9種)(注2)

応急種..... 20種(内EN1種、VU3種)

希少種..... 27種

- オオタカ

オオタカは肉食動物であり生態系の頂点に位置する猛禽類で、環境指標生物として良く知られている。「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」による「国内希少野生動植物種」に指定されている。環境庁の作成した「緊急に保護を要する動植物の種の選定調査」の、「我が国における絶滅の危機に瀕している野生動植物のリスト」(日本版レッドデータブック)の中でも、オオタカは、絶滅危惧種 類に指定されている。なお、オオタカは1996年から毎年、圏央道八王子城跡(注1)トンネル坑口付近で営巣していることが確認されている。

注1 最初に発見された地域のこと

注2 八王子城跡は、高尾山の北側に位置し、滝山城主北条氏照(1540~90)が天正年間に深沢山を本体にして築いた新城で、小田原城とともに戦国時代最大規模の城域を持っている。城郭史的にみても、また、遺構群の保存状態、出土品の資料価値、周囲の景

1、首都圏中央自動車道建設計画の概要

1 - 2 高尾山とはどんな山か

観、自然環境の点から見ても、国の特別史跡に値する貴重な史跡である。そのため、1951年（昭和26年）6月9日、国は八王子城跡を国史跡に指定した。

注3 EN:国基準、絶滅危惧 B類 VU:国基準、絶滅危惧 類

<レッドデータブックの基準>

「絶滅（EX）」 我が国ではすでに絶滅したと考えられる種
「野生絶滅（EW）」 飼育・栽培下でのみ存続している種
「絶滅危惧」絶滅のおそれのある種 「絶滅危惧 類（CR+EN）」 絶滅の危機に瀕している種 ・「絶滅危惧 A類（CR）」ごく近い将来における絶滅の危険性が極めて高い種 ・「絶滅危惧 B類（EN）」 A類ほどではないが、近い将来における絶滅の危険性が高い種
「絶滅危惧 類（VU）」 絶滅の危険が増大している種
「準絶滅危惧（NT）」 現時点では絶滅危険度は小さいが、生息条件の変化によっては「絶滅危惧」に移行する可能性のある種
「情報不足（DD）」 評価するだけの情報が不足している種
（付属資料）「絶滅のおそれのある地域個体群（LP）」 地域的に孤立しており、地域レベルでの絶滅のおそれが高い個体群

参考文献

- ・ 畔上能力 「第 部 第 2 章 植物相からみた高尾山の自然価値」
 (1988) 『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房
- ・ 畔上能力 「高尾山の植生ならびに植物について」
 (1999) 『高尾山の自然、文化、歴史 文献資料集』 高尾山自然保護実行委員会
 「生物多様性国家戦略」
- ・ 環境省 HP http://www.biodic.go.jp/rdb/rdb_top.html
- ・ 高尾山の自然をまもる市民の会 HP <http://homepage2.nifty.com/takao-san>

2、圏央道計画の経済的側面

2、圏央道計画の経済的側面

海外を見渡せば、主要先進国の首都は例外なく、放射状道路に並び環状道路が整備されている。「他の先進国がやっている以上、日本も整備を急ぐべきだ」という主張が道路建設推進派の一つの合言葉となっている。そして圏央道という環状道路の整備が進められようとしている。

しかし一方で放射状・環状を問わず道路建設には沿線の自然環境破壊を伴うのが必然である。たとえ環境配慮が充分といっても何も環境に負荷を与えることなく、人間活動をすることは不可能なのである。

問題は環境へ多大な負荷を与えてまでも、その道路建設をすることは有益かということである。

「道路建設によって多大な便益は本当に得られるのであろうか。」

得られると断言する人々がいる一方で、疑わしいと主張している人々もいる。

ではどのような便益が具体的には得られると考えているのか。またどのような便益が得られるというのは疑わしいのか。

ここでは圏央道建設推進派と反対派の意見を並べ、両者の主張のずれを明示したい。

2 - 1 圏央道計画の意義

まず、圏央道建設推進派の主張から検討したい。

どういう便益があるから圏央道は建設すべきだと主張しているのであろうか。

以下のような効果があげられている。

- 1) 東京から出る 6 本の放射状高速自動車道および東京湾道路を相互に結び、既成市街地への通過交通の流入を排除し、国道 16 号の負担軽減を図る。
- 2) 渋滞を避けようとして生活道路に流入していた自動車は、圏央道開通により幹線道路を通ることができるようになり、生活道路は「抜け道」から本来の「生活と密着した道路」へとよみがえる。
- 3) 地方都市は首都圏の中核都市とアクセス向上により連繋し、情報、物資などの交流が活発化する。
- 4) 沿線地域に多くの人々が訪れるようになり、レジャー産業の発達・工場の移転等が期待される。
- 5) 首都改造計画で提案されている業務核都市を相互に結び、その機能を高め、多核都市構造化を促進することで、都市構造を東京一極集中型から広域多核型へと転換させる。

2、圏央道計画の経済的側面

2 - 2 目的は本当に達成されるのか

圏央道計画の目的は、大別すると
右の3つに帰着するであろう。

以下、それぞれの推進派の主張する便益
に対して反対派が疑問視している点について
それぞれ検討していきたい。

交通渋滞の緩和
地域の振興
東京一極集中の是正

2 - 2 - 1 交通渋滞は緩和するか

～現状把握～

まず今日の首都・東京圏にみる自動車交通混雑の実態を把握から始めたい。

首都・東京圏にみる自動車交通混雑の基本的特徴
一時的なものにとどまらず、日常的なものとして常態化ないし慢性化し、しかも年々
深刻度が増してきている

首都高速の場合
...整備が進むにつれて年々交通混雑がかえってひどくなるという歴史を辿ってきた
1962年首都高一部開通当時 一日平均通行自動車台数...約 1万1000台
↓ 約76倍
1985年当時 一日平均通行自動車台数...約83万6000台

一般道路における混雑時の平均旅行速度（平成9年）は、全国の35.2km/hに対して、
首都圏が25.4km/h（0.72）、東京都区部が17.5km/hであり、東京都区部は全国の約半
分となっている。

4 × 10 cm くらいです。

首都圏高速都心環状線では、通行料の6割を通過交通が占める。このため都心に集中す
る通過交通をさばくことができず、慢性的な渋滞を引き起こしている。

4 × 8 くらいです。

2、圏央道計画の経済的側面

～推進派の主張～

次に道路公団企画調査部計画調査課長であった松延正義氏の論文「首都圏における高規格幹線道路整備の問題点」を参考に、圏央道計画推進派の主張を具体的に見ていきたい。

今日における都市部、周辺部の慢性的な交通渋滞、道路環境問題等の道路交通問題を惹起しているのは、依然として増大しつつある交通需要とあわせて、首都圏における現行の高規格幹線道路網の環状方向路線整備が不備なためネットワークとしての機能が十分果たしていないことである。

そしてその問題の解決には、

- ・都心部に起終点を持たない交通の都心部通過を極力排除する
- ・都心部に起終点を持つ交通をも最短距離で高規格幹線道路にアクセスさせることにより都市内の交通負担をできるだけ軽減させ道路機能の分化をはかる

ことが肝要で、このためには圏央道のような高規格環状道路の整備が緊急的課題であるとしている。

また同氏は具体的に高規格環状道路に期待される機能として

- 都心部に起終点を持たない交通を迂回させ、都心部交通混雑の緩和を図るバイパス機能
- 放射状道路の相互連結による都心部への交通の分散導入機能
- 環状道路沿線地域間の交通処理機能
- 環状道路沿線に都市機能を分散配置し、計画的に市街地の整備を図る土地利用誘導機能の4つを挙げている。

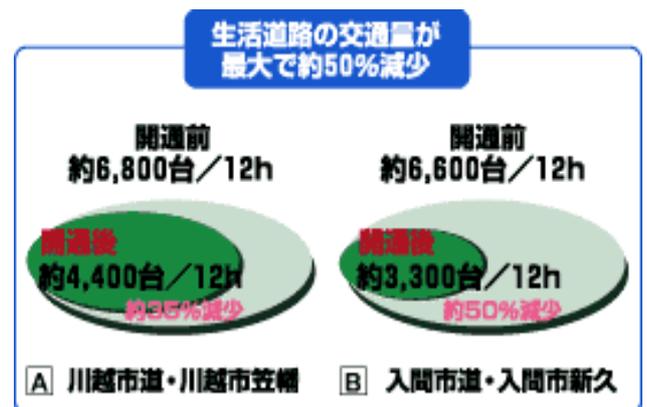
実際、圏央道の一部開通地域である青梅 I.C.～鶴ヶ島 J.C.T.（関越道）間では以下のような整備効果が現れている。

鶴ヶ島市役所から青梅市役所までの所要時間が短縮

鶴ヶ島市役所 出発時間	青梅市役所 到着時間		短縮時間
	開通前	開通後	
7:00	7:57	7:29	28分
13:00	13:48	13:30	18分
17:00	18:06	17:33	33分

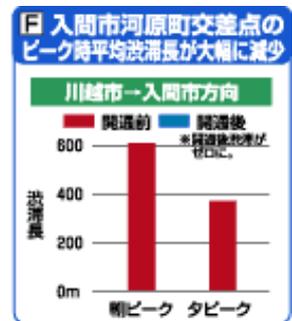
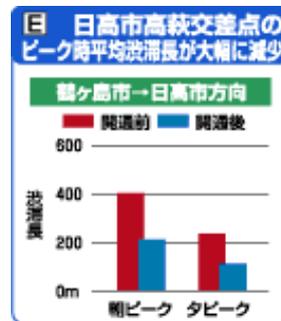
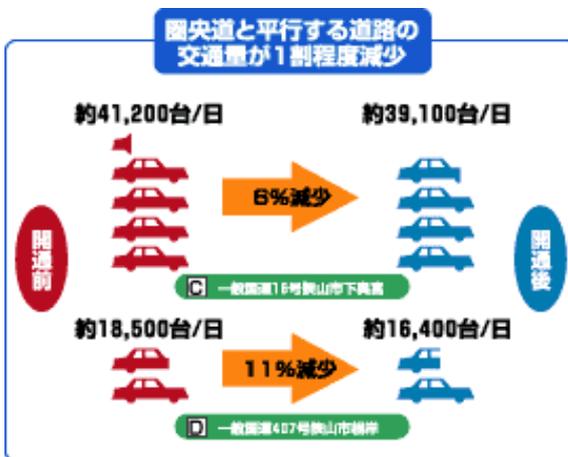
●開通前（一般道経由）
鶴ヶ島市役所→一般国道407号→（主）青梅入野線→青梅市役所

●開通後（圏央道経由）
鶴ヶ島市役所→圏央鶴ヶ島IC→圏央道→青梅IC→青梅市役所



2、圏央道計画の経済的側面

圏央道問題



※開通(平成8年3月26日)から約1年後の平成9年3月6日、開通区間周辺で交通調査を行い、開通前(平成7年11月9日)と比較

～ 反対派の主張～

では以上のような推進派の主張のどの部分に反対派は疑問を抱いているのでしょうか。推進派の提起する主張に対して反対派が問題視し、批判するのは以下の点である。

自動車交通混雑減少の最大の原因は環状道路の未整備というよりも
そこに発生・集中している交通量自体の過大さである
事業者側は欧米中心都市の例をあげることによって『環状幹線道路の整備』が都心部交通の混雑緩和に大きな役割を果たすとしているが、その根拠付けは極めて短絡的である

2、圏央道計画の経済的側面

の主張は「環状幹線道路の不備」は問題の基本的側面ではなく、あくまで副次的側面である。バイパス機能を環状幹線道路の整備により果たし、都心の交通渋滞が一時的に解決するかもしれない。しかし、自動車が便利になるということで都心の人々が自動車交通に転換した場合、自動車交通量事態がさらに増加するので「さらにそのバイパス環状道路を」という悪循環に陥ると述べている。つまり自動車交通需要自体の増大化を受容したうえで、それをいかにさばくかというところに主たるポイントを置く需要追従型の政策スタンスでは、渋滞問題は基本的に解決しないという主張である。また都の総交通量が 660 万台であるのに対して通過交通量は 35 万台であり、わずか 5.3%を占めるに過ぎないので、巨大な道路を建設する割に効果は少ないという主張もある。

の主張は、欧米の現状と日本の現状の違いを環状幹線道路の整備に帰着させるのは正しいのかというものである。つまり今日の東京都心の交通渋滞は環状幹線道路の未整備よりむしろ、市街地の外延的スプロール化に対する歴史的無策、都市計画の不備による都市圏規模の過大な広がり、国土構造におけるその客観的位置などの諸点にみる欧米諸都市との相違である。さらに欧米諸都市の場合、都市圏内交通のモータリゼーション化は、少なくとも日本との比較とえば、市電、バス、地下鉄、等の公共交通機関の充実によって基本的に大きく抑制されており、欧米諸都市の都心交通渋滞緩和の原因はそのような都市政策の総合的所産であるため、「環状幹線道路」整備ばかりに注目するのは一面的であるとも主張している。そのうえ首都圏 50km という沿線地域での「軸状開発」による新たな市街地形成やその他の各種開発事業の誘発効果をはじめから期待した、まさに「開発型」道路計画となっており、そのことが首都圏のスプロールの拡大化の進行を招くことは明らかであると考えている。そしてそのようなスプロールの拡大は同時に東京中心部との交通需要の新たな増大化をもたらしていくと結論付けている。

～問題解決にむけて～

反対派の主張を要約すると

首都・東京圏に発生・集中している自動車交通量事態の現状にみる増勢傾向を基本的に受容・追認していくならば、どんな道路整備の量的拡張策を懸命に図ろうとも、自ずとそこには一定の限界がある

というものである。

では、反対派はどのような対策をとることが渋滞緩和には適切と考えているのだろうか。反対派は圏央道計画にかわる現在の交通渋滞解消への基本的な政策課題として以下の三つをあげている。

渋滞発生の直接的原因となっている交差点付近の路上駐車対策、信号調整、交差点自体の構造改善

現存の「東京一極集中型ヒエラルキー構造」という国土・都市構造自体の改革

過度のモータリゼーション化を規制、抑制していく総合的交通政策の確立

2、圏央道計画の経済的側面

すなわち

渋滞をソフト面から解消しようとする ETC などの方策
国土計画自体の見直し
ロードプライシングなどの直接規制政策

などが渋滞緩和に有効だと考えている。

一方これに対して推進派は以下のように反論している。

はそれだけでは効果は薄く、道路建設というハード面からの渋滞緩和策と同時に行うことによる相乗効果が大切である。

は抜本的な改革ということになり、実現可能性が低く、様々な別の問題が生じかねない
は現在、一部地域で実験段階であって、すぐに社会全体に適用することはできない

2 - 2 - 2 地域経済は振興するか

圏央道の建設を行うことで、地域が振興するというのは、石原舜介氏の論文『「大都市圏環状道路の整備と地域開発のあり方」の調査研究を終えて』でのインパクトスタディの結果等に如実に現れている。同氏のインパクトスタディの結果は以下の表のようなものである。

ここに表を挿入。大きさはちょうどこれくらいです。

表より

- ・ 常住人口は、圏央道の有無によって約 43 万人の増加が見込まれる。
- ・ 業務別にみると、圏央道ができるとサービス産業において 7.2 万人、第二次産業において 6.9 万人、卸・小売業において 6.6 万人の増加が期待される。

ということがわかる。同氏は以上より、

圏央道の建設を行うことで、業務核都市の業務機能、特にローカルサービスの機能が高まるとともに、第 2 次産業の発展にも寄与する。このような点から、圏央道が業務都市育成の上で大きな役割を負っている

ことが明らかになったと述べている。しかしこの主張は本当に正しいのであろうか。以下多摩西部地域を事例に考察していきたい。

2、圏央道計画の経済的側面



～現状把握～

まず多摩西部地域の工業として以下の2つが指摘されている。

総体として十分な工業集積が見られていない、あるいは量的な集積が必ずしも地域工業の発展に帰結していない
住・工混在の進展に伴い工業の存立要因が弱体化しつつある

～推進派の主張～

推進派の主張では

- ・東京都区部に集中する中枢管理機能や研究・開発機能のうち一部分（中・低次機能やそれらの周辺業務）を多摩西部地域に立地誘導する。
- ・そのために必要な工業団地建設・工業地域整備を中心とした企業の操業基盤の確保を地方自治体の産業政策の最重要課題として行う。
- ・そのような工業団地相互あるいはそれらと東京都区部や他の「業務核都市」とを結ぶための手段として、不可欠である圏央道やそのアクセス道路を建設する。

という3つを実現させることで、

多摩西部地域には大企業の研究・開発部門や「高収益・高生産性」のハイテク企業が新設された工業団地を中心に集積し、多摩西部地域における工業集積も高まり、結果としてその「活性化」と「自立化」がはかられる。

としている。

要約して言い換えれば

圏央道が建設されたならば、国道16号線を中心に多摩西部地域の交通混雑が大きく緩和され他地域の「業務核都市」との連繫がはかられる一方で、そのインターチェンジ周辺にはハイテク企業が集積するなど、多摩西部地域経済は活性化し、「自立的経済圏」を形成する。

というのが推進派の主張である。

～反対派の主張～

以上のような推進派の主張に対して反対派は次の2点を論点としている。

- ・ 圏央道建設がそのような効果を生み出すのか？
- ・ 建設は多摩西部地域経済の発展にとって必須条件か？

以下、反対派の反論を具体的に見ていくことにする。

a) 地方自治体の産業政策基本方向に関しては、「多摩地域経済の自立化」が目標であるのならば、

中小企業政策として「産業構造転換」の中で低落傾向を強めている産業部門を中心として中小・零細企業の保護・育成にその重点をおくべきである。

2、圏央道計画の経済的側面

- b) 工業団地の建設・工業地域整備を機軸とした企業誘致による工業集積の形成に関しては、多くの構想は工業団地の建設や工業地域の整備による地域外を中心とした企業誘致によって工業集積を高めようとしているが、

それによって実際に工業集積が高まるのか、あるいはいかなる工業集積を高めようとしているのかが必ずしも明確ではないので、工業団地の建設を短絡的に工業集積の形成に結びつけることはできない。

- c) 「大規模工場の引止め」や「中小零細工場の集積と内面の高度化推進による、大規模工場高度化の下支えの育成」することを、多摩地域工業発展のための基本的方向とする構想を行政は提示しているが、それならば

工業団地建設による企業誘致を最重要課題とするのではなく、むしろ現存する中小・零細企業の技術・生産力水準を高め、安定的な受注の確保や熟練労働の継承を可能とするような諸方策を重点課題とすべきである。

- d) 「神奈川、埼玉といっそう緊密になることなどにより、先端産業や研究開発型企業の立地が盛んになる。」「厚木、筑波等の先端産業ゾーンと直接的に連結されることで、首都圏の中で重要な産業ゾーンの一翼を担う」という推進派の主張に関しては、多摩西部地域は、東京都城南地区、横浜市・川崎市に比較すれば、中小・零細企業の技術・生産力水準が必ずしも高くなく、また工業集積も薄いので、

圏央道建設の結果として地域外からの外注が増大するという保証はなく、むしろ地域内大企業の外注が神奈川県などへ流出する可能性をも存在している。

また、圏央道建設は、他地域に事業所・工場を持つ一部の大企業にとってのみ利用価値が高く、大部分の中小・零細企業にとっては無縁の存在になりかねない。

むしろ住宅地化の進展、労働力の調達困難の増大により、中小・零細企業の存立要因の弱体化を招く疑いがあり、推進派の主張は現状認識が極めて不十分で、楽観的である。

- e) 「多摩ハイテク・リバー構想」「多摩テクノリンケージ構想」に見られるような「新たな産業コンプレックスの形成」や「新たな独自のな高度工業集積地」を目指すという主張に関しては、

多摩西部地域と京浜工業地帯臨海部とを直結する新たな交通網や多摩西部地域内相互間の既存交通手段の整備が優先課題であるので圏央道計画の必然性は存在しない。

なおハイテク・リバーとは京浜工業地帯の中心・川崎市内のメカトロニクス、オプトロニクス等の中小企業を中心に設立された異業種交流グループであり、テクノリンケージ構想とは点として存在している先端産業研究所・工場等をネットワークして日本のシリコンバレーを指向する構想である。

2、圏央道計画の経済的側面

f) 推進派の意見への反論ではなく、反対派の積極的反対理由として

- ・ 圏央道建設は用地のみで約 24.3ha の耕作地が破壊し、最終的にはさらに 100ha に及ぶ農地が使用不能にするため、農林業に対して壊滅的な影響を与え、地域経済を混乱させる。
 - ・ 通過予定周辺の中小・零細企業(とりわけ小売・サービス業)に対する直接的な影響もきわめて大きい。
- もちろんここでは、圏央道の通過する一地域として多摩西部地域のみをピックアップしたので、この一つの事例だけから、圏央道計画に対して是非を問うことは短絡的であろうが、この一つの事例からも両者の主張の食い違いが読み取れることは確かであろう。

2 - 2 - 3 東京一極集中は是正するのか

東京一極集中自体に関しても是非は分かれるが、ここでは推進派が「東京一極集中型都市構造から多核多圏域型都市構造への転換」を一つの圏央道計画推進理由に挙げている以上、東京一極集中という事態は好ましくないというスタンスで以下論を転換する。

～現状把握～

現状では東京一極集中の傾向がますます強くなっているといわざるを得ない。そして一極集中の弊害として、住宅・交通・環境問題等の大都市問題、震災等の災害への脆弱性が現れている。

～推進派の主張～

推進派は圏央道の必要性を以下のように展開する。

「東京都心部一極依存型構造」を「多核多圏域型構造」に改造していくためには、東京中心部では諸機能の過度の集中を避けながら、副都心の整備等による「多心型構造」の形成をはかる一方、その他の周辺部では、それと密接に連繋した 5 つの「自立都市圏」の形成をはかることが必要であり、それを実現する切り札となる圏央道であるので、圏央道は不可欠である

なお自立都市圏とは東京の周辺の地域において業務核都市および副次核都市として戦略的に育成された核都市を中心として、それぞれの地域の特性を踏まえながら諸機能の集積を高め、職住近接、都市的サービスの充足等が確保された地域社会のことである。

～反対派の主張～

一方、反対派は以上の推進派の主張に対して次のような疑問を提起している。

- ・ 中央と密接に連繋した「自立都市圏」の形成は、果たして本当に現存の首都・東京にみる東京都心部への「一極依存型都市構造」を「多核多圏域型都市構造」へと転換していくための戦略となりえているか。
- ・ むしろ従来からの「一極依存型都市構造」を新たな広域的広がりの中でよりいっそう拡大していくものとなっていないか。

まず現状の把握として、上場企業の本社機能の立地状況・企業の本社の移転先等からも

2、圏央道計画の経済的側面

明らかのように、「第三次首都圏基本計画」以降、周辺核都市への中・低次の業務管理機能の量的な分散化は多少進んだとはいえ、より高次な中枢的業務管理機能はますます東京都心部に集中する度合いを高めてきたことを述べ、それに対する是正のためであるはずの「第4次首都圏基本計画」に見る首都圏改造構想に注目する。そして

その構想の中に「多核多圏域型構造」への転換という構想から、文字通りの意味で期待するものとはまったく逆の政策体系や施策方向が各所に盛り込まれているという矛盾が存在している

と主張を展開している。つまり、

- ・「東京中心部」における高次な中枢的業務管理機能はむしろ強化していく施策
- ・その他の機能（中・低次の都市機能）についてのみ業務核都市等への誘導をはかっていく施策

を「第4次首都圏基本計画」は推進していると反対派は述べている。

具体的には国土庁による行政計画文書「第4次首都圏基本計画」の「首都圏整備の課題」内の以下の文言を指摘している。

- ・首都圏は、首都東京を含み、政治、経済、文化等の諸機能の中心としてふさわしい役割を果たす圏域として整備を行い、わが国の発展に貢献する。
- ・首都圏は、政治、経済、文化等の国際交流展開の場として、国際的な中心となる地域を形成する

そのことは1985年の「首都改造計画」以降、首都・東京圏における政策スタンスそのものが実質的に180度転換したことから明らかであるとされる。

「首都改造計画」以前の中心的政策課題は、絶えず首都・東京圏の過大化・過密化問題の解決をはかる「過大都市化」抑制論であったのに対し、以降の政策スタンスは「国際化」「高度情報化」「ソフト化」「サービス経済化」等が急速に進展する中で首都東京をロンドン、ニューヨークと並ぶ「世界都市」としての新たな役割を担う存在として強化するという「巨大都市容認」論へと転換しているのである。

このような国土計画を掲げる以上、東京一極集中の是正のために圏央道をつくるという構想はありえないであろうというのが、反対派の主張である。

現在の国土計画自体が全国レベルでの「東京大都市圏対その他」、東京大都市圏内部での「東京都心部対その他」という2段構えになった形で「東京一極集中型ヒエラルキー構造」に収斂するようなものとなっているのである。

しかしここで再び考えなければならないのは東京を頂点とする「ヒエラルキー的国土・都市構造」は果たして問題であるのか、ということである。

反対派はその点について以下の2つの問題をあげている。

日本全体の国土や都市経済の多様な発展への道を閉ざし、中・長期的な視野で見れば、柔軟な対応力に書いたきわめてもろい国土・都市構造を完成していくことになる
従来からの首都・東京圏が抱え込んできた各種の深刻な都市問題や環境問題の解決を困難にするだけでなく、新たな次元で深刻化・拡大化をもたらす

また、反対派は「自立都市圏の形成」についても以下のように反論している。

国家戦略として「東京一極集中」を容認している以上、圏央道開通により地方に移転される業務機能は実質的には「東京中心部」への依存性や従属性の高い中・低次の業務機能に過ぎず、圏央道はそれらの「受け皿作り」として整備されているに過ぎない。つまり従属性の高い「自立都市圏」は矛盾している

以上のような反対派の主張をまとめると、

今日の首都・東京圏が抱えている都市構造上の根本問題を「東京都心部一極依存型構造」というあり方に求め、そうした構造を是正し改革していく方向として「多核多圏域型構造」へと転換を目指すという基本的な政策ビジョンそれ自体に間違いはないが、そのための構想がむしろ「東京都心部一極依存型構造」の拡大により、「東京一極集中型ヒエラルキー構造」を招く可能性が高い。

というものになるであろう。

都市構想の枠組みに対しても両者の意見を完全に対立している。まず中枢管理機能を持たないと地方都市は広域多核都市といえないのであろうか。ここで一つの対立が生じている。また「自立」という表現も者の意見の対立を生じさせる温床となっている。その認識の部分での共通基盤がなければ、両者の主張はおたがいに平行線を辿るだけとなるだろう。よってどちらが正しいかを判断することは容易ではないであろう。

参考文献

- ・ 五十嵐敬喜・小川明雄 編著 『公共事業は止まるか』
岩波新書 P 41 ~ 52 2001 年
- ・ 環境アセスメント研究会・多摩地域研究会 編
『圏央道建設計画の総合アセスメント』P 7 ~ 60 1988 年
- ・ 建設省関東地方整備局 道路部道路計画第 2 課 編
「もっと快適に、もっとスムーズに!!」 2001 年
- ・ 国土交通省関東地方整備局相武国道工事事務所
「圏央道 TOPICS」 2001 年
- ・ 国土交通省関東地方整備局相武国道工事事務所
「圏央道 in TAMA」 2001 年

3、環境アセスメントは適正か

3 - 1 環境アセスメントとは

3、環境アセスメントは適正か

3 - 1 環境アセスメントとは

環境影響評価(いわゆる環境アセスメント)とは、土地の形状の変更、工作物の新設、その他これらに類する事業を行う事業者が、その事業の実施にあたりあらかじめその事業による環境への影響について自ら適正に調査、予測または評価を行い、その結果に基づいて環境保全措置を検討することにより、その事業計画を環境保全上より望ましいものとしていく仕組みである。

3 - 1 - 1 環境影響評価(アセスメント)法制定までの経緯

- 1972年 公共事業に限り環境アセスメントが導入される
- 1983年 環境影響評価法が国会提出されるが不成立
- 1984年 「環境影響評価の実施について」の閣議決定が行なわれ、環境影響評価実施要綱が定められる
- 1993年 環境基本法の制定
- 1997年 環境影響評価法の制定
- 1999年 環境影響評価法施行

3 - 1 - 2 環境影響評価法の目的

環境基本法第20条は、環境影響評価を推進するために国が必要な措置を講ずることを求めている。これを受けて、環境影響評価法は、国の制度として、環境影響評価の具体的な手続等を規定しており、法の目的として、次の点を明らかにしている。

環境影響評価が環境の保全上極めて重要であるとの認識に立っていること。
環境影響評価の手続等を定めるとともに、その結果を事業の内容に反映させるための措置をとること等により、事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保すること。
現在及び将来の国民の、健康で文化的な生活の確保に資することを究極的な目的とすること。

3 - 1 - 3 環境影響評価法の対象事業

本法の対象とする事業は、規模が大きく環境に著しい影響を及ぼす恐れがあり、かつ、国が実施し、または許認可等を行う事業である。

必ず環境影響評価を行う一定規模以上の事業(第一種事業)を定めるとともに、第一種事業に準ずる規模を有する事業(第二種事業)を定め、個別の事業や地域の違いを踏まえ環境影響評価の実施の必要性を個別に判定する仕組み(スクリーニング)を設けている。

「第一種事業」= 必ず環境影響評価を行う一定規模以上の事業

「第二種事業」= 第一種事業に準ずる規模を有し、環境影響評価を行う必要があるかどうかについて許認可等を行う行政機関が都道府県知事の意見を聴いて、個別に判定する事業

3、環境アセスメントは適正か 3 - 1 環境アセスメントとは

3 - 1 - 4 環境影響評価法の手続

環境影響評価法に基づく手続の概要について、手続の流れに沿って以下に示す。

スクリーニング（第二種事業の判定）

第二種事業については、事業の許認可等を行う行政機関が、都道府県知事の意見を聴いて、環境影響評価を行わせるかどうかの判定を行う。

スコーピング（方法書の手続並びに環境影響評価の項目及び手法の選定）

事業が環境に及ぼす影響は、個々の事業の具体的な内容（事業特性）や実施される地域の環境の状況（地域特性）に応じて異なることから、個別の案件ごとに項目・手法を絞り込んでいくための仕組み。

事業者は、事業特性及び地域特性の把握を進めるとともに、環境影響評価の項目及び手法の案を記載した「環境影響評価方法書」を作成し、公告・縦覧して、都道府県知事・市町村長・住民等の意見を聴き、これらの意見や事業特性・地域特性の把握結果等を踏まえ、具体的な環境影響評価の項目及び手法を選定する。

環境影響評価の実施及び環境影響評価準備書の手続

事業者は、環境影響の調査、予測及び評価並びに環境保全措置の検討を行い、その結果を記載した「環境影響評価準備書」を作成し、公告・縦覧して都道府県知事・市町村長・住民等の意見を聴く。）

環境影響評価書の手続

事業者は、準備書手続で得られた意見を踏まえて、「環境影響評価書」を作成する。評価書について、環境庁長官は必要に応じ許認可等を行う行政機関に対し意見を述べ、許認可等を行う行政機関は、当該意見を踏まえて、事業者に意見を述べる。

事業者は、これらの意見を踏まえて評価書を再検討し、必要に応じて評価書を補正し、環境影響評価手続の成果として最終的な評価書を公告・縦覧する。

許認可等における環境保全の審査

許認可等を行う行政機関は、許認可等の審査にあたり、評価書に基づいて対象事業が環境保全に適正に配慮されているかどうかの審査を行い、その結果を許認可等に反映する。この審査の結果、許認可等の処分で事業を拒否したり、環境の保全上の条件をつけることができる。

フォローアップ（事業着手後の調査等）

予測の不確実性に鑑み、環境保全措置の一環として、事業着手後の環境の状況を把握する措置（事業着手後の調査等）について準備書・評価書に記載する。

3、環境アセスメントは適正か 3-1 環境アセスメントとは

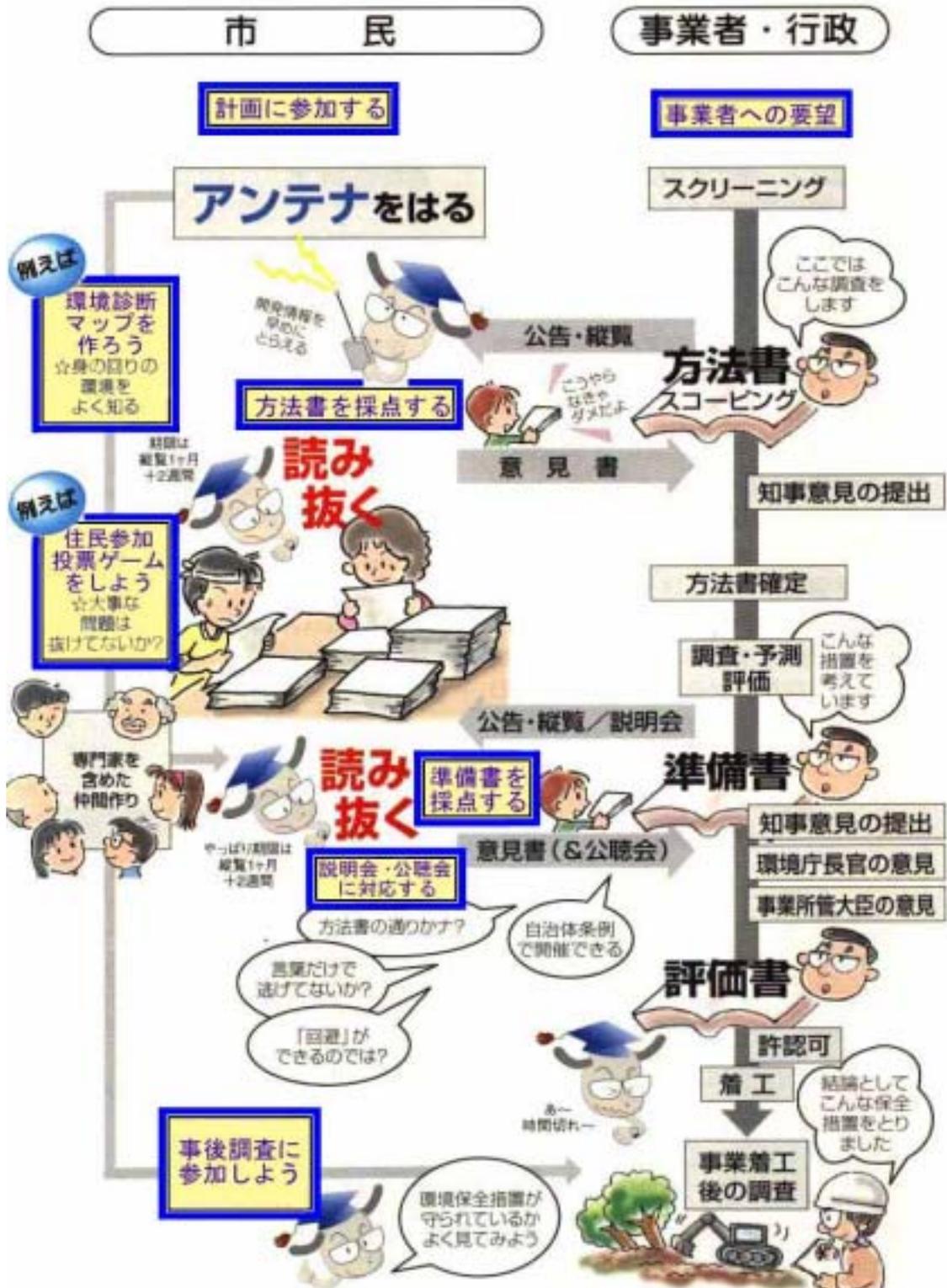


図1 環境影響評価法の手続の流れ (出典 環境庁企画調整局環境影響評価課 編集(財)公害地域再生センター(あおぞら財団) つくってみよう身の周りの環境診断マップ 平成12年3月 32ページより 掲載許可済み)

指導：島津康男

3、環境アセスメントは適正か 3 - 1 環境アセスメントとは

3 - 1 - 5 評価の視点と環境保全措置の検討

評価の視点

「目標クリア型アセスメント」から「ベスト追求型アセスメント」へ

従来の制度では、環境基準などを環境保全のための目標として設定し、この目標を達成するかどうかだけを評価してきた。(目標クリア型のアセスメント)

しかし、環境影響評価法では、環境影響の緩和という考え方を導入し、環境基準などの達成だけでなく環境影響を回避・低減するための最善の努力がなされているかどうかについて、事業者自らの見解をとりまとめることによって評価を行うという考え方を導入した。(ベスト追求型のアセスメント)

環境保全措置の検討

調査・予測・評価を行う中で、環境影響の回避・低減、国等の環境保全の基準や目標の達成に努めることを目的として、環境保全措置の検討を行い、実行可能な範囲でより良い環境配慮を検討していくことになる。環境保全措置の検討にあたっては、環境影響の回避・低減を優先し、どうしても影響が残る場合にのみ、代償措置の検討を行うこととする。また、事業内容及び対象地域環境の特性に応じて適正な環境保全措置が適用される必要がある。

参考文献

- ・高尾山自然保護実行委員会編 『高尾山が危ない』 のんぶる舎
- ・『圏央道建設計画の総合アセスメント』 p.8 武蔵野書房 (1988)
- ・「環境影響評価書案 首都圏中央連絡道路(一般国道20号~埼玉県境間)建設事業」東京都 (1986年)
- ・見解書 首都圏中央連絡道路(神奈川県境~一般国道20号間)建設事業」東京都 (1996年)
- ・環境省 HP <http://www.env.go.jp/>
- ・東京都環境局 HP <http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/index.htm>

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



3 - 2 圏央道建設事業（一般国道20号～埼玉県境間）における環境アセスメント

圏央道建設事業（一般国道20号～埼玉県境間）における環境アセスメントは、実施者である事業予定者の建設省関東地方建設局局長、及び東京都知事が、民間のコンサルタント会社に委託して行われた。環境アセスメントに関する手続きについては、当時の「東京都環境影響評価条例」により実施し、評価書は当時の「東京都環境影響評価技術指針」等に沿って作成された。

手続きにおいて当時の「東京都環境影響評価条例」と前節の「環境影響評価法」と異なる点は、スクリーニング・スコーピングがない点、「準備書」に準ずるものが「評価書案」となっている点、「評価書案」への都民・関係区市町村長の意見書に対する見解を記載した「見解書」の作成の義務、などが挙げられる。なお、その他の違いは割愛する。

以下に本件の環境影響評価書の進捗状況、都市計画手続き及び環境影響評価の流れを示す。

3、環境アセスメントは適正か
3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



参考文献

- ・高尾山自然保護実行委員会編 『高尾山が危ない』 のんびる舎
- ・『圏央道建設計画の総合アセスメント』 p.8 武蔵野書房 (1988)
- ・「環境影響評価書案 首都圏中央連絡道路(一般国道20号~埼玉県境間)建設事業」 東京都 (1986年)
- ・見解書 首都圏中央連絡道路(神奈川県境~一般国道20号間)建設事業」東京都1996
- ・環境省 HP <http://www.env.go.jp/>
- ・東京都環境局 HP <http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/index.htm>

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



さらにこの節では、圏央道の環境アセスメントにおいて、推進側と反対側でどのような意見の食い違い等が起こっていたのかを、具体的に見てみる。

具体的論点に入る前に、この節で取り上げられる話題の時期を整理しておきたい。「**評価書案**」と呼ばれるものが1986年7月29日に出された。これに対して住民等から意見が提出され、それに対する事業者側の回答を載せた「**見解書**」が1988年1月28日に出された。そして、「評価書案」に「見解書」も踏まえた若干の修正を加えた「**評価書**」が1988年12月23日に出されている。「見解書」が出された後、「評価書」が出される前の1988年7月30日に「圏央道建設計画の総合アセス」という、**反対派の論文**を集めたものが出版されており、この節で取り上げる反対派の意見は、「見解書」に述べられていたものとこの本の論文とによっている。

反対派が見解書や論文で指摘をしていない部分については、両方で意見の相違が生じていないものと考え、この項では、評価書案や評価書の記述についても、主として反対派が反対意見を出している部分について取り上げていく。

また、交通量予測、大気汚染、騒音の各項では、それぞれ将来（圏央道完成後）の交通量や大気汚染、騒音の程度、量を予測しているが、予測年度は基本的に2000年（一部1995年）であること、他方で現在（2001年11月）の時点で該当区間の圏央道は完成していない（一部は開通済み）ことには注意したい。

なお、元の資料では元号を用いたものが多かったが、`昭和75年`などの記述も出てきてしまうため、わかりやすさのために西暦に統一した（固有名詞を除く）。

3 - 2 - 1 交通量予測

交通量予測の結果は、環境アセスメントにおいて大気汚染や騒音の影響の程度を具体的に測る際に基本となるものである。環境アセスメントの評価書の中では大気汚染の項の中で取り上げられているものであるが、ここではそれを独立させて検証してみることにする。

3-2-1-1 将来交通量の推計方法(見解書より抜粋)

(見解書の図1-11-1「交通量推計の手順」を入れる。)



3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



社会経済指標（1980年の人口、就業者数、自動車保有台数など）を考慮して、発生集中交通量を推計する。

昭和55年度全国道路交通情勢調査に基づく、現在自動車OD表とで推計した発生集中交通量を用いて分布交通量の推計を行い、将来の自動車OD表を作成する。

（自動車OD表とは自動車の地域相互の動きを表の形に集計・整理したもの）

分布交通量はグラビティモデルと現在パターン法を併用して推計される

グラビティモデル：定性的に言うと、ある地域Aからある地域Bへ行く交通量は、Aでの発生交通量が多く、AB間の所用時間が短くBへの集中交通量が多いほど多くなるというもの。またBへの集中交通量のうちある地域Aからの交通量の多さは、他の地域(Cなど)と比較した場合のAでの発生交通量の多さとAB間の所用時間の短さによるというもの。

現在パターン法：将来の交通量は、現在の交通量にその区間の交通量の伸び率をかけたものになるとする方法。

自動車OD表を各道路に配分し、道路の区間別交通量（配分交通量）を推計する。

詳しく言うと、OD交通量をn分割し、一回目は交通量を0として最短時間経路にn分割された交通量を割り当て、二回目以降(k回目)はk-1回目までの配分を考慮した上で最短時間経路を求めて割り当てていく。また、有料道路の料金も時間に換算して反映させる。

1 交通量推計に参考にしたデータ（出典）

「55年度道路交通センサス」、「2000年の日本」、「55年国勢調査」、「第9次道路整備5箇年計画」、「各都・県長期計画」、「80年代通産政策ビジョン」、「陸運統計年報」等を出典としたデータが用いられている。（主に1980年度発行）

2 開発計画の反映

一般的な開発計画については、各都県の長期計画等を参考にし設定した社会経済指標を用いているため、そこで将来交通量に反映されている。ゆえにここの開発計画による交通量を積み上げて算定はしていない。

ただし、東京湾埋立地開発計画、新東京及び東京国際空港等については、個々の開発計画ごとに交通量の推計を行っている。

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



3-2-1-2 将来交通量予測の検証

発生集中交通量モデルについては計算値と実際の値を比較した。また昭和 55 年度の場合で配分交通量を計算し、実際の値と比較した。高い相関係数が得られ、妥当性が確認された。

3-2-1-3 主張のポイント

反対派	事業者側
既存の高速道路で予測が外れているケースが多く存在する。	予測に用いた方法で、1980 年のデータで、計算値と実際の値と比較するとよく一致するので、この予測は適切である。
広域的な予測や複合予測が足りない。	周辺の開発計画についても将来交通量に反映されている。

～ 反対派の主張～

主張の概要：予測している範囲や、データの集め方が不足している。

明らかに誤っていると考えられる交通量予測がある。

予測が信用できない

東名高速道路や首都高速道路において、現在（昭和 60 年前後）に、あちこちで、実際の交通量が予測交通量を大幅に上回っている。ゆえに、信用できない。既に使われている類似した高速道路の実走行量も併用して予測すべきである。また、平均値だけでなく最大値も予測すべきである。

用いるデータが古い、不足している

- ・予測の基本資料となる人口や自動車保有台数に 1980 年のものを使っているが、1985 年のものを使うべきである。
- ・（第 9 次ではなく）「第 10 次道路整備 5 箇年計画」を資料として用いるべきである。これに示されている東京圏の専用道路は圏央道と関係したり、競合したりするはずである。
- ・人口と自動車保有率の伸び率は、全国と東京圏で大きな差があるので、東京都のデータも用いるべきである。

広域的・複合的な予測がなされていない

- ・周辺の開発計画等について、極めて抽象的にしか触れられていない。周辺地域を含めた総合的交通量予測が必要である。
- ・圏央道と交差する高速道路との出入り交通量は、中央道以外のも示さないと、このアセスの対象区間の圏央道の交通量も把握できないのに、記載されていない。
- ・各インターの出入り口の交通量は予測しているが、接続したり関連する一般道路の交通量は（当然大きく変化するはずなのに）予測していない。

予測自体間違っている

- ・青梅友田地区について、国道 411 号の交通量は減少すると予測しているが、根拠としてあげたものが理由になっておらず、間違った予測である。
- ・八王子ジャンクションの昭和 75 年の計画交通量は、4 方向からの車の出入りをチェックすると、計算が合わず、矛盾している。
- ・中央道の交通量の予測値（昭和 75 年）が、自主アセスで調べた昭和 60 年の値より

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント

減少しており、全体の増加傾向を考えれば、これはおかしい。

～見解書～

(交通量予測に関する内容で特に記すようなものは見られなかった。)

3-2-2 大気汚染

大気汚染に関しては

- 1、複雑地形における予測方法
- 2、窒素酸化物の排出量に関して
- 3、接地逆転層

の3点が主要な論点となっていると考えられるので、この3点に絞り、それぞれの論点ごとに検討していきたい。

3-2-2-1 複雑地形における予測方法(評価書案より)

工事完了後の大気汚染を予測するための予測モデルとして、一般部、八王子 J.C 及び秋川 I.C 部においては有風(秒速 1m 超)時にはブルームモデル、静穏(秒速 1m 以下)時にはパフモデルを用いた。(ブルームモデル、パフモデルとも大気拡散式と言われる。大気拡散式では、一つの煙突から大気汚染が風下に拡散していく状態を表す。)

大気拡散式のイメージ図

(「都市開発・道路計画と大気環境(1)…」の15ページ、図2-13「水平及び垂直面の大気汚染の拡散のイメージ図」を入れる。)

～主張のポイント～

反対派

事業者側

3、環境アセスメントは適正か

3-2 圏央道建設事業における環境アセスメント

大気拡散式は複雑地形に用いるものではなく、不適當。類似事例の参照や野外拡散実験を行うべき。	大気拡散式を利用。 谷沿いの風が強く、また複雑地形では拡散が促進されるので、この式の利用は適切。
---	---

～反対派の主張～

<p>・圏央道の予定地には複雑な地形や構造物が多い。複雑地形では（ブルームモデルやパフモデルのような）大気拡散式の適用は難しく、風洞模型実験が有用である。しかしこのアセスメントでは、大気拡散式しか用いられなかった。さらに、将来の車種別走行量や排出係数などの予測値にはばらつきが大きく大気拡散式での予測には限界がある。類似事例の参照または野外拡散実験の手法を用いて予測評価をやり直すべきである。</p> <p>・また、事業者は複雑地形では拡散が促進されるとしているが、それが成り立つのは大規模で傾斜のゆるやかな地形の場合であって、裏高尾などの小規模で複雑な地形には当てはまらない。狭い谷部ではベルギーでアメリカで事故による大気汚染が多数の死者が出ていることもあり、予測は慎重かつ安全に行うべきである。</p> <p>・建設省（当時）は見解書において、新たに風洞実験を行った。しかし、風洞実験でも現実には再現できず、そこから計算をしても不確定である。それによって大気拡散式による予測値の補正を行っても、信頼できない。風洞実験でもだめで、やはり類似事例の参照または野外拡散実験の手法を用いて予測評価をやり直すべきである。</p>

～見解書～

反対派の意見	事業者の見解
複雑な地形に複雑な構造物ができるのに、平坦な地形に適用されるといわれているブルームモデルとパフモデルを用いた予測は適当でない。	現地調査の結果、谷部では谷沿いの風が卓越しており、評価書案の予測式は適用できる。一般に複雑地形では拡散が促進されるので、上記モデルは安全側に立ったものとなる。このことは裏高尾の風洞模型実験でも確認した。

～評価書～

<p>大気汚染に関する事業者側の環境影響評価の結論は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・工事施工中の建設機械：稼動が一定区域のみでかつ稼動台数は少ない ・工事用車両：極力本線内工事用道路を使用する ・工事完了後の利用交通：CO、NO₂、SO₂のいずれも環境基準を下回っている <p>ので、影響は少ないと考える、というものである。</p> <p>また、評価書案に追加した内容としては、</p> <p>「一般に複雑地形における拡散については地形等による気流の乱れにより拡散が促進されるとされており、また接地逆転層の影響についても設定した拡散巾に反映されていると考えられるため、ブルームモデル、パフモデルでの予測は適切なものとする。このことは、裏高尾地区の風洞模型実験でも確認した。」ということである。</p>

3-2-2-2 窒素酸化物の排出量に関して

～評価書案～

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



自動車から排出される NO_xの大部分は NO で、拡散過程で NO₂ に変換される。この変換については $y = 0.0777 \times (x^{0.698})$ (x : NO_x 寄与濃度、y : NO₂ 寄与濃度) という式を用いた。予測結果は年平均値で出ているが、これを $y = 1.56x + 0.0047$ (x : 年平均値、y : 日平均値 (年間 2% 除外値または年間 98% 値)) という関係式を用いて日平均値に変換し、評価の指標と比較した。

~主張のポイント~

反対派	事業者側
排出係数や変換式によって、影響が三分の二程度に過小評価されている。安全側、非悪化の原則に立っていない。	NO _x から NO ₂ への変換式と、年平均値から日平均値への変換式は、既存のデータを用いた検証によって適切さが確認された。

~反対派の主張~

(NO₂ の) 1 時間値の最大着地濃度の評価
 NO₂ 換気塔からの排出量を無視している。求めた回帰式に関しては、信頼限界があるので、安全側に立ってその上限値を求めるべき。また、評価に用いた指針は環境汚染よりも事故時などの急性症状を考えた指針であり不適切である。

窒素酸化物の排出係数について
 小型車と大型車の通行量の出典が不明で、これによる排出強度は東京都環境保全局のデータで計算した場合に対し 92% に過小評価されている。安全側に立って予測することが望ましい。

NO_x の体積換算係数について
 NO_x の排出係数として NO₂ の排出係数を用いている。NO_x の排出係数に直したら、排出強度は 1.63 倍になる。

NO_x から NO₂ への換算の誤差
 用いている経験式 ($y = 0.0777 \times (x^{0.698})$) の妥当性が疑問。あるデータで検討したところ、10% 過小評価されていると出た。

年平均値から年間 98% 値への換算
 この換算で用いている計算式も、妥当性の検討の結果、平均して 10% 過小評価していると出た。

非悪化の原則と安全側に立った評価
 非悪化の原則に立てば、NO₂ 汚染の現状が 0.04ppm 以下の地域は環境基準として下限値を用いるのが適当。安全側に立って考えれば、評価書案は大気汚染の影響を過小評価している。

~見解書~

反対派の意見	事業者の見解
環境庁告示 38 号第二の 2 項は「非悪化の原則」定めている。この評価書案の予測対象地域のように NO ₂ の汚染の現状が 0.04ppm 以下の地域は環境基準として下限値を用いるのが適当である。	NO ₂ の予測結果は環境基準に適合することから、影響は少ないと考えている。

~評価書~ (番号は上の反対派の主張と対応)

NO_x から NO₂ への変換式と、年平均値から日平均値への変換式について、以下のよう
 に検討している。なおこの内容は、評価書案では無かったものである。
 ' NO_x から NO₂ への変換式の検討

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント

環境庁が収集している全国の一般環境大気測定局（以下「一般局」という）及び自動車排出ガス測定局（以下「自排局」と呼ぶ）の年平均値を用い、自排局の値からその自排局と同一市町村にあるすべての一般局の値の平均値を差し引いて、道路の影響と考えられるNO_x及びNO₂濃度を算出し、回帰分析を行って求めた。当該地域の測定値から求めた値はおおむね今回予測に使用した関係式の線上にあり、関係式は適切である。

年平均値から日平均値への変換式の検討

計画路線による寄与濃度（年平均値）に計画路線以外からの汚染寄与分であるバックグラウンド濃度の年平均値を加えた値を日平均値の年間98%値に換算している。この年平均値からの日平均値の年間98%値への換算式は、全国の自排局の測定結果を利用して、年平均値を日平均値の年間98%との回帰分析を行って求めたものである。当該地域の測定値から求めた値はおおむね今回予測に使用した関係式の線上にあり、関係式は適切である。

3-2-2-3 接地逆転層

接地逆転層とは？

地表面が放射冷却し、その上の大気層が下方から次第に冷却される結果、気温が鉛直上方に向かって上昇している状態。こうなると地上部の空気が上空へと逃げることができず、溜まってしまう。車などから排出された大気を汚染する物質も、地上に溜まって、大気汚染を深刻化させる可能性がある。

～評価書案～

裏高尾での接地逆転層について

現地調査結果によれば、接地逆転層はおもに夜間に発生し、日の出とともに急速に解消しており、その発生には晴天、弱風時等の一定の気象条件が必要である。夜間は昼間より交通量が少ないので、接地逆転層の及ぼす影響は少ないと考える。

換気塔における予測方法

（見解書で関係する部分が出てくるので、この点についてもここに記載しておく。）

換気塔においては、一般部と同様に有風時にはブルームモデル、静穏時にはパフモデルを用いたが、排出ガスの上昇する高さとして煙突そのものの高さに排気量の1/2乗と排出速度の1/2乗に比例し風速に反比例する値を足したものをを用いている。

～主張のポイント～

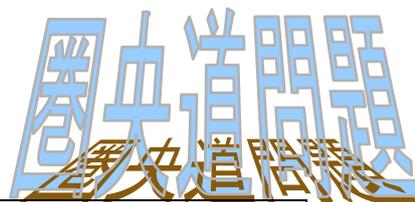
反対派	事業者側
強い逆転層ができるのに予測に入れていない。自主アセスとの食い違いが見られる。	自主アセスと食い違いが見られる。裏高尾などの接地逆転層の影響は少ない。

～反対派の主張～

自主アセスによる、裏高尾の接地逆転層の様子
 （「大気汚染の予測・評価の問題点」の、「第3図(?)裏高尾と関東各地の接地逆転層の比較」のうち、「裏高尾(谷地)」の図を入れる。）

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



- ・ 接地逆転層の強さは、高度差あたりの温度変化で評価される。事業者は裏高尾と上福岡（埼玉県にある、接地逆転層の見られる地域）の接地逆転層と同じ程度であり裏高尾のそれは特異ではないとしているが、上記の方法で評価すると裏高尾の接地逆転層の強さは強く、出現頻度も高く、特異的である。また、裏高尾の逆転層は山岳地形におけるもので、斜面を下降する冷気流の影響が加わる点からも、平野部の逆転層と区別される。
- ・ 事業者側は、自主アセスを、山腹斜面の逆転層は局地的に斜面を降りる冷気流の影響を受け、谷間全体を代表しないと批判している。しかし、森氏らによる測定結果では、そのようなことはない。逆転層の継続する時間帯は 16 時ごろから翌日の 11 時ごろまでである。自主観測とゾンテ観測（ゾンテとは、ラジオゾンテの略。気球などに取り付け、電波で自動的に高空の気温を通信する。）の精度はほぼ同じ。
- ・ 見解書と自主アセスで、逆転層の出現率が異なっている（11 月及び 12 月で前者は 60%、後者は 86%）。
- ・ 逆転層が裏高尾の大気汚染を増悪させる効果が、予測に組み込まれていない。

～見解書～

反対派の意見	事業者の見解
逆転層調査は裏高尾でしか行っていない。よって他の地域については論じられない。各地点とも四季にわたって調査する必要があり、わずか一ヶ所、2 例の資料では客観性などまったくない。	逆転接地層は、同様な気象条件のもとあれば、比高が大きな地域ほど強くなると考えられるので、裏高尾のみを観測した。また、冬に厚く強く出る傾向があるため、冬季に観測した。なお、昭和 62 年に、他の 3 地点でも調査した。
逆転層の日は（換気塔における）有効排出高の式が成り立たない。再度予測を。	換気塔からの寄与濃度の予測値はバックグラウンド濃度に比較して非常に小さい。このことは裏高尾の風洞模型実験においても確認した。（バックグラウンド濃度：計画路線以外からの汚染寄与分）

～評価書（評価書案に追加した内容）～

大気汚染の予測に用いた拡散幅は全国での実測調査と資料解析結果に基づいており、接地逆転層の影響は予測値に反映されていると考える。この事は裏高尾の風洞模型実験においても確認している。

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



3 - 2 - 3 騒音

～主張のポイント～

反対派	事業者側
予測地点が恣意的。複合調査・予測がなされていない。	影響は少ない。

～反対派の主張～

予測方法が杜撰である。

- ・ 計算値の小さくなる場所で予測し、影響の大きいところでは予測していない。

例：南浅川、裏高尾

<南浅川>

騒音の予測値は現況を大きく下回っている。現況調査地点は圏央道が甲州街道と接続する予定の場所。予測地点は上下車線が大きく分離する山の中。

<裏高尾>

予測地点の位置や地上からの高さで、もっと大きな騒音が予想される場所があるのに、そこを予測していない。予測を求める我々に対する対応もまったく不誠実。

- ・ 我々の現況調査からすると、遮音壁効果を大きく予測しすぎている。
- ・ 騒音予測値として L_{50} というものしか用いていない。(L_{50} : 自動車交通騒音の中央値(dB(A)))
- ・ 計画路線からのみの騒音レベルを環境基準と比較しており、既存道路からの影響が含まれていない。
- ・ 反射音の考慮が必要な箇所に対する考慮や騒音の大きさに大きく影響する風に関する考慮がされていない。

結果報告の歪み

- ・ 現況調査地点と予測地点をずらしてあったり、明示していなかったりする
- ・ L_w が改悪されている。

環境基準の曖昧さ

- ・ 圏央道ができたとともに、環境基準が 40dB から 50dB にゆるめられた。現在のよい環境が守られるように、道路ができる前の環境基準を評価の指標にすべき。また、圏央道よりも一般道に近いところでは、40dB の基準を用いるべき。
- ・ しかも工事騒音の予測値が既に勧告基準を上回っているものが多数ある。低騒音対策をといるなら、どんな対策を取りその時の騒音レベルがどうなるのかを示すべき。また、予測地点が境界から 30m の地点になっているが、用地境界で予測すべき。

～見解書～

反対派の意見	事業者の見解
技術指針では計画地域の環境騒音及び特定騒音(道路交通、建設作業などの騒音)について調べるとあるが、なぜ計画地域の環境騒音は測定しないのか。	騒音の現地調査は、計画路線と交差する主要道の一般的な騒音の状況を把握するために行った。なお、昭和 62 年に 13 地域で環境騒音を測定した。

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント

<p>Lw (Lw：一台の車から発生する騒音の平均パワーレベル(dB(A)))の算出にあたり、中公審の答申をもとにしたというが、この答申の一般市街地における仮定をそのまま正しいとするのは誤り(高速走行での車の主音源はタイヤ音)。</p>	<p>自動車への騒音規制が法的に定められており、予測はその効果を見込んだ、全国的に広く用いられている方法。</p>
<p>各地の現況調査で環境基準を上回っている。そこに高速で大量の車が通る道路ができた後、現況値より低い環境基準内の騒音になるというのとはおかしい。複合調査をやっていないのではな</p>	<p>既存道路からの影響が及ぶ範囲については、中央自動車道及び併設される都市計画道路からの影響を加味して予測している。参考までに、国道411号との友田地区の交差点における騒音の程度を予測したら、50ホン以下で、環境保全是図れる。</p>

～評価書～

<p>騒音に関する事業者側の環境影響評価の結論は、 工事中の騒音：極力押さえる施工法を採用している。 低騒音型建設機械の積極的導入をしている。 敷地境界に壁を設けるなどの措置をしている。 工事用車両：極力本線内工事用道路を使用する。 既存の道路を使用する場合は道路の維持・補修、車両の整備等の措置を講じる。 工事後：いずれの時間の区分においても環境基準を下回る。 よって影響は少ないと考える、というものである。</p>
--

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント

3 - 2 - 4 生態系

当時の「東京都環境影響評価条例」には、環境影響評価の項目として、「生態系」という項目はなく、概括的に生態系をとらえた予測、評価はなされていない。

ここでは、予測・評価された項目から、「水質汚濁」、「植物・動物」（陸上植物、陸上動物、水生生物）、「景観」について検討する。なお、「土壌汚染」については項目としては選定されなかった。

検討のため、「環境影響評価書案」の内容、反対派の主張、「見解書」の内容を比較検討した。

3-2-4-1 水質汚濁

～「環境影響評価書案」の記述～

工事の施工に当たっては、極力濁水の発生を抑える工法を採用する計画であり、また、工事の施工中に継続的に濁水が発生する場合は適切な濁水処理施設を設置し、東京都公害防止条例に基づく基準を遵守するため、影響は少ないと考える。

～反対派の主張～

中小河川の現況の資料不足のうえ、工事に伴う濁水処理の処分過程がまったく明らかにされていない。既設の高速道路から出される重金属が雨水等で流れる。

～「見解書」の記述～

意見	事業者側の見解
道路から出る雨水はどう処理するのか。粉塵が入っているのできちんと予測評価するように。	道路管理者が路面清掃を行う考えです。また排水柵を設け、粉塵を沈殿させる等の措置をとります。さらに、河川に放流する場合は、事前に河川管理者と十分協議いたします。以上のことから、河川の水質に及ぼす影響は少ないものと考えられます。
中央道の側溝より流れ出る雨水に重金属、油類が相当量流出して居る。アセスメントの予測項目に入れるべきである。	オイルその他有害物質が路面に流出した場合には、処理剤、砂などを撒き、吸収後、搬出する処理をとり、道路外に流出しないように努めます。 路面排水の方法・規模（排水溝断面及び勾配、集水柵の形状、流末排水）の詳細については、事業実施段階における現地測量、地質調査等により詳しい設計を行い決定していきます。路面排水の流末、排水等につきましてもこの段階において関係機関と協議し、適切に行う考えです。

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント

<p>工事の施工中に沈殿を用いた簡易的な処理では沈殿しない油脂分（塗料等）処理に問題があります。また、濁水を流し込むことになったら下水道処理施設の処理能力を超えと思うのですがその点はどうか。</p>	<p>河川内工事が生じないよう工事計画等に配慮するとともに、河川に近接して工事を行う場合は、鋼矢板による締切り工法等の採用により河川への濁水の流出を防止し、必要に応じて濁水処理施設を設置し、「東京都公害防止条例」の排水基準を準用することにより、水質に与える影響は少ないと考えます。</p>
---	--

3-2-4-2 陸上植物

～「環境影響評価書案」の記述～

<p>計画路線の 22.5km のうち 12.4km は、植生に対する影響が最も少ないトンネル構造で計画している。さらに、盛土・切土のり面、環境施設帯（注4）等は、表土を保全し、滞在自然植生の構成種を主とする樹林を創造する等の環境保全措置を講じるため、計画路線周辺の植物相及び植物群落に大幅な退行的変化は生じない。</p> <p>「高尾山の自然林と杉林」等の注目すべき植物群落の分布地は改変を受けない。また明り部に近接する 42 種の注目すべき植物の分布のうち、ヒメニラ、バイカツツジの分布地は一部が改変されるが、その大部分は残存するため著しい変化は生じない。その他の注目すべき植物及び「高尾山の杉並木」等の天然記念物は改変を受けない。</p> <p>したがって、本事業による陸上植物への影響は少ないと考える。</p>

～反対派の主張～

<p>環境影響評価書案では、植物群落調査地点数の表記ミス、植生調査原票の改ざん（調査ナンバー・調査者氏名の削除）、組成表の欠如、植生調査記載種とリスト記載種の不整合、植物リストの不備、現存植生図の不備、分類知識の欠如、文献の不正な流用（特に、あるはずのない植物が記載され、あるはずの植物が未記載）、現地調査の不足、潜在自然植生の誤用、等が見られる。以上のように環境調査そのものが不十分であり、資料まとめも不十分である。また線路沿いの実施踏査もせず、植物調査に「聞き込み」という方法を適用し、確認もせず誤った「聞き込み」を記述するなど信頼性に欠ける。このような結果から予測・評価を下すことは無謀である。</p> <p>また評価において、影響が少ないといった表現は不適當である。機械力をもって破壊した場所の自然回復は望まれない。急傾斜面をコンクリートで被覆し、ポット苗を植えたぐらいでは植生復元にはならない。</p>
--

～「見解書」の記述～

意見	見解
----	----

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント

<p>マメガキというのは栽培種であり、注目種としていうのはおかしい。地図に載せてあるところにあるのは、リュウキュウマメガキという天然のものである。種を取り違えている。</p>	<p>ご指摘のとおり、「マメガキ」を注目すべき種として同定したことは名称統一に伴い生じたものであり、評価書において注目すべき種として「リュウキュウマメガキ」に記載を訂正したいと考えます。</p>
<p>(1) 現地調査(植物固体)の個数が少ない。既存資料に頼りすぎている。」 (2) 事業者の調査範囲で植物の全てを把握できるとは思わない。</p>	<p>陸上植物の現況把握にあたっては、まず既存資料を収集・整理し、それに加えて現地調査を行ったものです。 また、現地調査によって確認できなかった種についても、既存資料で確認されているものについては、その存在を評価書案に記載しております。</p>
<p>「周辺に分布があるから変更しても影響は少ない」と決めつけるのは勝手な言い分である。 ● 植生の変化しているのを明確にせよ ● 周辺にあることが確定的かどうか調査を要求する</p>	<p>周辺に分布が確認されている種に関しては、調査範囲という狭い地域にも生育適地があるので、周辺にも多数の生育適地が存在し、そこは変更の影響は受けなため、影響は少ないと判断したものです。 周辺に分布が確認されていない種については、狭い地域に生育適地が限られていると考えられるので、移植等の対策を講じることで、影響を最小化する方針です。</p>

注4 高速道路と沿線の住宅を分離し、樹林帯などを設けることで、騒音の低減、大気の浄化、景観の向上などの効果が得られる。

3-2-4-3 陸上動物

～「環境影響評価書案」の記述～

盛土・切土のり面、環境施設帯(注4)等は、表土を保全し、滞在自然植生の構成種を主とする樹林を創造する等の環境保全措置を講じるため、動物の生育環境は復元され、動物に対する道路の影響は緩和されるため、影響は著しいものではない。
また、動物の豊かな分布を示す高尾山周辺については獣道の確保等、動物の生育環境保全の措置を講じるため、自然公園等の自然性の高い地域においても動物及びその生育環境の変化は著しいものではない。
したがって、本事業の実施による陸上植物への影響は少ないと考える。

～反対派の主張～

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



ほとんど実施踏査をやらず、文献や航空写真に基づく机上の作成書類にすぎない、と指摘し、やり直しを求めた意見に対し、既存資料を収集・整理したのは「技術指針」に基づくもの、と責任を転嫁し、した時期に適した手法で現地調査を行った、と抗弁している。それにしは意見書の後に再度調査を行った、と述べているが、理由がいまひとつ明らかではない。

車のヘッドライトによる夜行性動物に与える影響について、評価書案はまったく触れていないことを不備であるとして指摘した。これに対する見解書の回答は、「ジャンクション部において、計画路線の両側、中央自動車道およびランプの南側に高さ3mの遮音壁を設置すること、樹木が遮光の役割を果たすよう樹林を作り出すことで、周辺の動物に与える影響を少なくする考えです。」

しかし、3mの壁と植樹で夜行性動物に対する光の影響は解消できるという記述は何の根拠もない。過去の事例や、動物行動学から判断したのであれば、そのことを書いて自らの記述の正しさを示すべきである。

3-2-4-4 水生生物

～「環境影響評価書案」の記述～

注目すべき種であるゲンジボタル及びヘビトンボを含む水生生物の生育環境は一部消失するものの、その範囲は僅かであり、大部分は残存する。また、濁水の発生防止、ゲンジボタル等の生育に適した護岸とする等の環境保全のための措置を講じるため、水生生物及びその生育環境の変化は、著しいものではない。

したがって、本事業による水生生物への影響は少ないと考える。

～反対派の主張～

トンネルによる地下水の流失や、水枯れによって受ける影響に一切触れていない。また莫大な土砂の捨て場を計画区域付近に設置する計画なしに、「影響なし」はありえない。

3-2-4-5 景観

～「環境影響評価書案」の記述～

計画路線の過半は、トンネル構造あるいは半地下構造で計画しているため、景観が変化する区間は他の構造区間（橋梁、土工、トンネル口坑部及び換気塔部）に限られる。

事業の実施に伴い、近景域における視野の変化の他、ある程度の人工構造物の付加による現況景観の変化が生じる。しかし、道路構造型式、デザイン、色彩等に配慮し、樹林による緑の創造を図り、周辺景観との融合に努めるため、影響は少ないと考える。

～反対派の主張～

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



全線にわたって影響を受けるにもかかわらず、景観の評価基準が示されていない。地域の住民にとっていつも見なれた景観、ランドマークに対して、新しい変化を生じるのであるから、住民に変化した景観予測の聞き取りをすべきである。人間の視野にできるだけ近い景観写真を用いるべきなのに、広角レンズで撮影された写真によるトリックで圧迫感を和らげるなど悪質である。

3-2-1-6 土壌汚染

～「環境影響評価書案」の記述（選定しなかった理由）～

計画路線沿道の土地利用の経緯を見ると重金属等を扱った地歴をもつものはない。また、工事の施工中及び完了後においても土壌を汚染させる行為及び施設は存在しない。
なお、関係町丁における苦情・陳情の中には、土壌汚染に関するものはない。

～反対派の主張～

自動車道周辺の土壌汚染については、次のとおり、過去からの多くの報告例がある。

- 自動車道周辺土壌中の重金属は、非汚染土壌中の濃度の数倍～数十倍大きい。
- 重金属濃度は、道路から遠くなるほど減少する。
- セメント、コンクリートからカルシウムなどが溶出し、土壌表面に集積し、アルカリ化がおこる。
- 堆積している降下ばいじんや自動車排出ガス負荷物は、風により周辺に運ばれる。
- 路面上の汚染物質は、降雨により流出し、地下水、表面流出水も汚染する。

～見解書～

道路周辺の重金属についてはいくつかの報告があるが、本来土壌中に含まれるもの、固定発生源からのもの各々に区分するまでの知見は得られていない

反対派の主張は数倍～数十倍大きいことをもって土壌本来のものでないことを指摘しているにもかかわらず、見解書ではその事実は否定できないが故に個々の重金属の話題にかえて、誤りをはぐらかそうとしているとも言われている。

参考文献

- ・環境影響評価書案 首都圏中央連絡道路（一般国道 20 号～埼玉県境間）建設事業
東京都 1986 年 7 月
- ・環境影響評価書 首都圏中央連絡道路（一般国道 20 号～埼玉県境間）建設事業
東京都 1988 年 12 月
- ・環境影響評価書 首都圏中央連絡道路（一般国道 20 号～埼玉県境間）建設事業 資料編
東京都 1988 年 12 月
- ・見解書 首都圏中央連絡道路（一般国道 20 号～埼玉県境間）建設事業

3、環境アセスメントは適正か

3 - 2 圏央道建設事業における環境アセスメント



東京都 1988年1月

- ・見解書 首都圏中央連絡道路（神奈川県境～一般国道20号間）建設事業 東京都1996
- ・青山貞一、池田こみち、鷹取敦、環境総合研究所
「都市開発・道路計画と大気環境(1) - 環境負荷、影響の予測、評価の可能性とその課題」（圏央道八王子ジャンクション市民アセス学習会資料）
- ・池館 和江 「騒音・振動・低周波振動の予測・評価の問題点」
『圏央道建設計画の総合アセス』 p94～p108 武蔵野書房 1988年7月30日
- ・磯野弥生 「第 部 第7章 環境アセスメントの法的問題点」
『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 （1988）
- ・梶 博重 「交通量予測の問題点」
『圏央道建設計画の総合アセス』 p73～p81 武蔵野書房 1988年7月30日
- ・高尾山自然保護実行委員会編 『高尾山が危ない』 のんびる舎
- ・藤田 敏夫 「大気汚染の予測・評価の問題点」
『圏央道建設計画の総合アセス』 p82～p93 武蔵野書房 1988年7月30日
- ・本谷勲 「第 部 第6章 土壌汚染、残土問題、動・植物、景観、等」
『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 （1988）

参考 URL

- ・「東京都環境影響評価技術指針」

http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/asess/jyourei-asess/kitei_syu/shin-sisin.htm

3、環境アセスメントは適正か

3 - 3 行政側の行っている環境保全対策は妥当か

3 - 3 行政側の行っている環境保全対策は妥当か

3 - 3 - 1 行政の行っている環境保全対策の実例

日本道路公団八王子事務所は、圏央道事業に際し、環境影響評価後環境保全対策を具体化するため、平成元年以降、植物・動物・トンネル・景観について調査・研究と環境保全対策を行ってきた。

<これまでに進められてきた調査活動>

トウキョウサンショウウオの産卵環境調査	青梅市の大荷田川周辺には日本版レッドデータブックで「絶滅の恐れのある地域個体群」に指定されている両生類サンショウウオ科のトウキョウサンショウウオが生息している。 圏央道の工事ともなってトウキョウサンショウウオの産卵場所となっている沢が改修されるため、人工の産卵池をつくるなど、産卵環境を守り、復元するための対策および検討を行っている。
圏央道周辺の動物生態調査	多摩地区の生態系を守るために、どこにどんな動物がいるかなどを調査した。この調査は事前調査と呼ばれるもので、その調査データをもとに、かれらの生育環境を守り、生息の場を作り出す環境整備の方法を検討。また、計画にもとづいて実行された環境保全対策や新しい環境の創出が、実際に動物たちにとって効果的であったかどうかを圏央道の完成後にも把握する。
圏央道周辺の植生調査	圏央道の都内区間である八王子市から青梅市までの沿道周辺で、どんな場所にどんな植物が生息しているのか、事前調査を行った。 さらに、この調査データをもとに緑化のための具体策を検討した。緑化にあたっては、その緑化目的と地域の植生に適した樹木や草花が選定されるだけでなく、その樹木の生育環境を整備するためのその地域の土壌を用いるなど、さまざまな工夫が実行される。 また、完成後も事後調査がつづけられ、事前調査のデータとあわせて道路建設による影響を把握する。

<これまでに進められてきた環境保全対策>

のり面等への樹林の創造	圏央道では、のり面、環境施設帯等へは可能な限り樹林を創造することとしている。
表土の有効利用	表土は長い年月を経て生成された自然の資源で、土に埋まった種子や、植物の生育に必要な有機物、その分解を促す土壌動物や微生物などを多く含んでいる。この表土をムダにしないため、掘削の前に表土を別の場所に移して保存し、植栽する箇所などに再利用している。
自生植物からの二世苗木育成	植物は、同じ種類であってもその土地その土地で形質に微妙な差異がある場合がある。そこでその土地周辺の樹木の二世苗木を育成して緑化を進めている。
注目すべき植物の移植	工事箇所に自生していた20種以上の注目すべき植物について生育環境に適した場所へ移植している。
オオタカの保全対策	専門家からなる検討会を設置し、方策をとりまとめ、公表し、対策を実施しつつ工事を行っている。 具体的にはオオタカの生活サイクルに合わせた工事工程の立案、立会い観察（モニタリング）、ドームの設置などの対策を実施している。

3、環境アセスメントは適正か

3 - 3 行政側の行っている環境保全対策は妥当か

3 - 3 - 2 対策項目、対策内容の妥当性

ここでは、環境保全対策の項目、内容の妥当性を検討する。

トウキョウサンショウウオの産卵環境調査

人工池での産卵、孵化に成功。

オオタカの保全対策

事業者側は、オオタカの生活に影響を及ぼさないよう細心の注意を払うため、トンネル坑口にドームを設置し、トンネルの掘削をその中で行なっている。これに対し、高山山天狗裁判原告団は、オオタカは神経質な性格で建物に影響を受けるので、そのようなドームを設置しても保全対策にならないと主張した。

実際、営巣が確認されてから6年間連続して繁殖が確認されていることから、この地域が安定した営巣地であることがわかる。しかしトンネル工事が進んだ98年以降オオタカの行動に異変が生じてきた。例えば、止まり木の移動と(止まり木とはオオタカが休息する木を指す。)雛の孵化・巣立ちである。96年、97年、98年には3羽以上が孵化し、台風による巣と雛の落下事故のあった97年を除けば、3羽ずつが巣立ちしていたが、99年以降は孵化した卵の数が2個となっている。

八王子城跡のトンネル工事予定地の地下水位及びトンネル工事の影響

1994年5月、6月に建設省相武国道工事事務所が行ったボーリング調査の影響からか、春先になると八王子城跡の山上にある「坎井」の井戸の水が涸渇するようになった。同井戸は、国史跡である八王子城跡の中でも戦国時代に使われていた水源機能を維持してきたものとして、高い歴史的遺産価値を有しており、過去50年間1度も涸渇したことはなかった。

ボーリング時の直径は5cmのボーリング孔であった。本件工事で計画されているトンネルでは、直径10mのトンネル坑が2本も約2.4kmにわたって掘られる予定である。住民側はトンネル掘削により地下水位の低下、滝の涸渇、またそれにより引き起こされる生態系への影響を懸念している。

参議院議員岩佐恵美事務所が、国土交通省の担当官から八王子城跡トンネルの工事進捗状況を確認。関連調査資料の提出から次のようなことが判った。

- ・ 1999年10月から2000年7月まで475m掘削し、滝ノ沢川北支流まであと数10メートルのところまでストップしている。
- ・ 2000年7月から掘削を止めて止水工事に入っており、トンネル外側から5m位まで、セメントミルクを注入している。
- ・ 1999年10月から2000年11月までの湧水量の推移と観測データ。

3、環境アセスメントは適正か

3 - 3 行政側の行っている環境保全対策は妥当か



表が示すとおり、「八王子城跡トンネル工事」で出水が発生。2000年2月に確認されてから毎月のように出水量が増大していることが判る。

参考文献

- ・ 「かけがえのない自然を大切に- 圏央道事業と環境保全への取り組み-」 2001
国土交通省関東地方整備局相武国道工事事務所 日本道路公団東京建設局八王子事務所
- ・ 「TALK たま H.12.10 VOL.20」
国土交通省関東地方整備局相武国道工事事務所 日本道路公団東京建設局八王子事務所
- ・ 高尾山の自然をまもる市民の会・首都圏道路問題連絡会機関紙152号(2001.3)
- ・ 高尾山の自然をまもる市民の会 HP <http://homepage2.nifty.com/takao-san>

4、民意は反映されているか

4、民意は反映されているか

4-1 住民の声

「高尾山に圏央道を建設することに関して、現場（裏高尾周辺）の住民は実際にどう考えているのか」について資料調査・聞き込み調査を行った。そこで気づいたことは、事業者側の発行しているパンフレットなどの資料を読んでも、地域住民の生の声を扱っているものは意外に少ないということだ。

そこで、当報告書は以下の資料をベースとして作成した。

1、「高尾山の自然を守る会」報

2、9月6日（木）に実施した裏高尾聞き込み調査結果

第1節では「高尾山を守る会」報のなかでも、裏高尾の住民の声を最も反映していると思われる峰雄幸雄氏の意見を紹介する。続いて第2節では裏高尾聞き込み調査の結果報告を行いたい。しかしながら、この調査での対象人数が明らかに少ないことを初めにお詫びしておきたい。

4-1-1 「高尾山の自然を守る会」報2001年3月号より

裏高尾の住民の立場からの意見（裏高尾町在住 峰尾幸雄氏）＜要約＞

裏高尾住民と道路公団との付き合いは中央高速道路建設時から続いている。

中央道開通後、車からのゴミ捨て、車からの放火、大雨による土砂の流出など多大な被害を裏高尾は受けてきているのである。しかし、住民が抗議しても、道路公団は「不測の事態なので」と逃げてしまう。よって、自分は今回高尾山天狗裁判の被告である建設省と道路公団に対しては強い不信感を抱いている。

裏高尾で自分が営んでいる水田のみならず、梅林も圏央道が建設されてどうなってしまうのか心配である。さらに大気汚染が心配である。ジャンクションの換気塔は30mと低いので、そこからの排気ガスは裏高尾に降ってきてしまう。これはアセスメントでも述べられている。また、自分たちの長年にわたる大気汚染調査でも裏高尾では逆転層が発生するために、中央高速からの排気ガスが拡散しにくくなっていることが示されている。

車の排気ガスによる健康被害は今や常識である。大型高速道路やジャンクションに大量の車が流入して住民に健康被害が生じるのではないかと大変不安である。

昨年（2000年）12月に開催されたジャンクション唐沢工事説明会では、この手の住民の質問に対してまったく返答がなされなかった。

ジャンクション工事の影響で現在もすでに影響が出ていると思われる。自分の畑だけでなく、昨年は水田にもイノシシが現れて稲を荒らしていった。サルも農作物を採っていく。建設省に頼まれて鳥類の調査をしている人も、唐沢地区の鳥類が著しく少なくなり、オオタカも見られなくなったといていた。このような直接目に見える変化の裏にはいったい何が隠されているのかを考えると、怖くなってしまう。

（以上が、峰尾氏の意見の要約である。裏高尾の住民の悩みが切実に記述されている。なお、この意見は高尾山天狗裁判第1回口頭弁論意見陳述で発表された。）

4、民意は反映されているか

4 - 1 - 2 高尾山聞き込み調査・結果報告

～実施要領～

以下の要領で、裏高尾で聞き込み調査を行った。

- 実施日時... 9月6日(木) 10:00～15:00
- 調査方法... JR高尾駅北口から出ている小仏行きバスにのり。終点小仏まで行く。(バスの車中でも聞き込みを行う。)そこから徒歩で引き返して出会った住民に高尾山の圏央道建設についての意見を手当たり次第(なるべく多くの人数)聞いていく。

～ヒアリングできた意見～

では、実際にどのような意見が聞けたかを報告する。

- 荒井在住の女性
国(政府)のやることだから、反対しても意味がない。また、自分は年寄りなのでしゃばっても意味がないので、反対運動などは(選挙投票も含めて)一切行わない。
- 駒木野在住の男性
圏央道ができたほうが便利だ。よく相模湖までワカサギ釣りに、息子に車でつれていってもらえることがあるが、現状では高尾山を迂回しなくてはならないので、おっくうである。東名高速道までつながる必要はないが、中央道まではつながってほしい。
- 京王バスの運転手(横浜市在住)
確実に便利になるだろう。しかし、その裏で自然が破壊されるのはいやである。自分は山間部の出なので山の自然がなくなるのはいやだ。しかし、自分はトラックドライバーではないから、実際の需要がどのくらいになるのかわからないから、何も確定的なことはいえない。また、結局反対しても国のやることだからできてしまうのではないか？
- 小仏在住の70代女性
国がやることなので、受け入れるしかない。なので、反対運動はしない。
また、市長選挙にも行かない。反対派の候補を応援しても意味がない。
すでに、自分の家の裏には中央道が通っているし、目の前にはJR中央線が通っている。中央道のせいで、日ごろから振動に悩まされている。大晦日の騒音公害もひどい。暴走族のせいである。雪が降っているときのチェーンの音もうるさい。JR線は以前は単線だったのに今は複線になってしまい、5分に1本ぐらいの割合で通るので、テレビや電話の類が全く使えない。(だから、いまさら圏央道を作るからって、反対する気力など全くない。)裏の木になるユズの実などは、排気ガスのせいでいつも真っ黒である。たわしでこすり洗いしないと黄色い肌が出てこない。
中央道の建設で、裏の山から直接水を供給できなくなったので、沢から流れ出す水を貯めるタンクを建設業者が作ってくれて、今はその水を使って暮らしている。
- 高尾台住宅にお住まいの女性...自動車を使わないのでよくわからない。聞いてはいるが、興味はない。

4、民意は反映されているか

4 - 1 - 3 調査から読み取れる傾向

今回の調査では調査対象となった人数が明らかに少ないことを重ねがさねお詫びする。しかしながら、全体的に読み取れるであろう傾向について、以下の2点を挙げる。

- 「政府のやることには逆らえない」という意見が多い。
...「お上」意識と言えるかもしれない特に、「自分たちは老人だから、選挙にも行かない。」という発言も多かった。
- すでにJ Rや中央道が取っていて、圏央道に反対するモチベーションなどないという傾向が見られる。
...峰尾氏が中央高速からの排ガス問題について述べていたことと同様、住民は現時点において、多少なりとも被害を受けているようである。

4 - 1 - 4 反省点

当報告書作成上の最大の盲点は、やはり、高尾山周辺にすんでいる人々に聞き込み調査をするにあたって、十分な人数の意見を聞けなかったことである。聞き込み調査を思い立ったのが9月の初旬であり、勢力を十分につぎ込めなかったことが残念である。

4、民意は反映されているか

4 - 2 土地収用法

4 - 2 - 1 概要

土地収用法は1951年、憲法29条に基づき制定された。「公共の利益となる事業に必要な土地等の収用または使用に関し」私有財産権との調整を図る、つまり当時公益性が高いとされた道路、空港、ダムなどの建設事業が一部住民の理不尽な居座りで遅延するのを防ぐための法律である。

土地収用の手続きは、事業認定と収用採決の2段階に分かれている。

- 事業認定...その事業が土地収用をする公益性等を持つかを判定
- 収用採決...いくら補償をすればよいか決定

第151回通常国会で、この土地収用法の一部改正案が可決され話題となった。改正案は事業認定のプロセスの透明性を高める代わりに、公共事業の効率化・迅速化を進めるため収用採決のプロセスを簡略化して、一旦認定を受けた事業は手早く着工に移れるようにしたものである。

4 - 2 - 2 土地収用法改正の意味

衆議院における改正審議は2日間で終わったが、民間では改正への反対意見も強かったのは記憶に新しい。具体的には、以下のような論点が挙げられている。

事業認定「お手盛りの構図」

土地収用法では、事業認定をするのは国土交通省又は都道府県知事と定められている。しかし、公共事業を計画し事業認定申請するのも国土交通省又は都道府県知事である。つまり、事業によっては同一主体が申請し認定するという現象が起こっているのである。この問題点は、改正でも改善されていない。

公聴会

住民との合意形成のために行なわれるべきものだが、改正前は「必要があると(事業者が)認めるとき」開催されるものとされており、開かれた事例はない。改正で義務化されるが、実質的な意味を持たない通過儀礼的なものに留められる可能性が大きいとされる。

専門家の意見聴取

認定機関内部で行われるもので、実行の有無は不明であり、行われても内容は公表されない。この問題点も、今回の改正では改善されない。

収用手続きの簡素化

以上のように、ほとんど客観的な審議にかけられないまま一旦事業が認定されれば、簡素化された収用手続きにより土地は速やかに収用されることになったのが今回の改正である。

土地収用法改正：情報公開の充実が盛り込まれる

事業申請者と事業認定者が一致してしまうことがある点は改善されず
収用手続きの簡素化 一旦認定を受けた収用は止められない

4、民意は反映されているか

土地収用法イメージ図

4 - 2 - 3 高尾山トンネル開通計画との関わり

高尾山トンネル開通計画にトラストで反対する運動がある。裁判の原告である「高尾自然体験学習林の会」は、1989年から裏高尾町の地主の協力を得て、圏央道予定地内の土地に借地権を設定し、賛同者の共同の借地権として登記するナショナルトラスト運動を始めた。1992年からは2千数百本の梅林、雑木林およびスギ林を購入し販売する「立木トラスト運動」も展開している。同じく原告となっている「地権者の会・むさぶび党」は、1995、96年に八王子市南浅川町の圏央道予定地2ヵ所の土地を購入し、高尾山にトンネルが掘られないように反対する拠点とした。実際高尾山を訪れると、トラストの行なわれている土地だけ工事が進まず緑に覆われたまま残されているのが一目瞭然である。

しかし、土地収用法の改正により、これらのトラスト運動が潰されるという批判がなされている。いくら所有権を主張しても、「圏央道を通す方が大事」と判断を下されれば土地は収用される。その判断を下すのは国土交通省（圏央道計画を立てた旧建設省）である。

収用法は使わないという説明会での約束にも関わらず、旧建設省は1999年8月、あきる野市、青梅市の圏央道予定地で、買収に応じない地権者に対し収用手続きを開始している。

土地収用法改正 「トラスト運動が潰される」という声

参考資料

- ・『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 1988
- ・高尾山を守る市民の会事務局長橋本良仁氏訪問議事録
- ・日本道路公団八王子工事事務局訪問議事録

4、民意は反映されているか

- ・高尾山天狗裁判傍聴議事録
- ・高尾山の自然を守る市民の会総会資料
- ・酒井喜久子「圏央道なんていない！」 週刊金曜日 358号(2001.4.6.)
- ・「土地収用法から公共事業を見直すネットワーク」資料
- ・朝日新聞記事

参照 HP

<http://www.asahi-net.or.jp/~fd4h-krng/kenoudou.htm> (高尾山と圏央道)

<http://homepage2.nifty.com/takao-san/sojyou4.html> (天狗裁判訴状)

<http://member.nifty.ne.jp/jnep/jp32.htm> (環境アセス・手続き終了の問題事業)

<http://member.nifty.ne.jp/sizenokenri/TAK010129j.html> (自然の権利・天狗裁判準備書面)

<http://www.takaosan.com/index2.htm> 高尾山公式 HP

<http://www.tokyo-park.or.jp/nature/04-na/04-na.htm> ((財)東京都公園協会 HP)

<http://homepage2.nifty.com/takao-san/sojyou4.html> (高尾山天狗裁判訴状)

4、民意は反映されているか

4 - 3 環境アセスメントから見た民意の反映

環境アセスメントは事業者と住民の合意形成のツールと言われるが、本件に関し事業者側と反対住民との間に合意形成がなされていないという現状がある。このような問題がなぜ起こったのか、松本隆太郎氏の論文「圏央道環境アセスメントの基本的問題点」及び、磯野弥生氏の論文「環境アセスメントの法的問題点」から検討してみる。

4 - 3 - 1 圏央道環境アセスメントの基本的問題点

- 環境影響評価の基準として、「計画を実行しない場合の環境の状態」を用いることなく都市部と同一の評価基準に照らして、「環境への影響は軽微である」と主張しているが、このやり方は、自然豊かな地域の環境を、都市部の環境基準まで悪化させても「影響が軽微である」と言い張る非科学的なものであり、環境アセスメントとは無縁のものである。
- 代替案の検討すらなく、もはや変更するつもりのない単一の案をゴリ押しすることを正当化するために環境影響評価が用いられていて、より良い意思決定のための科学的プロセスとは位置付けられていない。
- 本来、環境アセスメントは事業者と利害関係のない第三者が行うのが公正さ・科学性のうえで理想的である。しかし東京都環境影響評価条例のもとでは、予測・評価および評価書案等の作成を事業者または都市計画決定者である都知事が行うことになっている。したがって評価書案や見解書は、計画推進者としての立場から、いかに「環境影響は軽微である」ことを示すため、計画の推進に都合の良い情報だけを取捨選択し、都合の悪い情報はできるだけ取り上げようとしないのは自明の理である

事業者側は、代替案について「見解書」の中で以下のように述べている。

今回の計画においては、地形状況、土地利用状況、主要幹線道路との接続及び道路の規格等を勘案するとともに、関係自治体の長期計画等を参考に、当該ルート、構造を最適なものとして計画したものです。したがって、代替案はありません。

4 - 3 - 2 環境アセスメントの法的問題点

環境アセスメント手続き

環境アセスメントは手続き法であり、人や人の行為に制限を課し、その制限に違反したときに制裁が加えられる規制法とは性格的に異なる。つまり、手続き法上の義務を遵守しても、そのことにより必ずしも環境の状態が維持されたり、改善されたりするわけではない。意思決定のためのルールであり、ルールが適用された結果出てくる内容それ自体を拘束するわけではない。よって形式的な運用に陥り、環境破壊の予防とはおよそ反対の結果を生み出す恐れが大である。よって以下の2点が求められる。

● 手続きの当事者・参加人

当事者には、事業計画を決定し実施する者、住民、行政の三当事者があるが、さらに環境保護団体が参加人として認めなければならない。

● 環境配慮義務

環境アセスメントは環境影響評価予測義務で終わるものではなく、調査結果から事業の環境への影響を判断することで環境への配慮がなされるものであるため、調査・評価は環境影響の目的に適合していなければならない。

4、民意は反映されているか

4-3-3 圏央道計画における法的問題点

4-3-3-1 調査・評価項目について

評価書案に対する住民の意見の中には、調査項目・調査地点に対する異議もある。これらの論点は、調査を設計するのに必要な項目であり、調査の計画段階で**住民の意見を徴しておく**ほうが時宜に適っていると言えるだろう。

当時の制度では、事業者が調査し、それに基づいて評価した評価書案を受理する段階から手続きが開始する。従って、住民は調査の計画を立てる時点では、かやの外に置かれている。すなわち、評価書案に対する意見として、評価書案の評価以外に、調査の設計の不当を前提事項として述べることができ、事業者がかかる見解を受け入れるならば、その後追加調査や調査の仕方の変更を行うこととなる。本事案でも評価書案に対する意見を受け入れ、補充調査等を行っている。

事業者が住民の意見に対応したことは、この仕組みが有効に働き、実質的な公正が保されたかに見える。しかしこの制度が働いたのは、制度の強制力の作用とはいいがたい。何千通という意見書の提出、評価書案に対する反対集会がいくつも催されたことを考えると、かかるエネルギーがあって初めて事業者が対応したともいえる。環境保全は事業者の責任であるから、このような事態を招くこと自体、問題と言えるだろう。

4-3-3-2 説明会および見解書作成手続きについて

条例で、**評価書案は住民にわかりやすく書く**ことが求められている。わかりやすいとは、表現が平易である、結論がわかりやすく示されている等が挙げられる。しかし本件の場合も、量的に多く、論理がわかりやすく書かれているとは言いがたい。特に、結果を導く根拠が示されていないという批判もある。またたとえできるだけ平易に書かれたとしても、事の性質上平易さにも限界があって、書面のみで十分に理解することはもとより期待できないだろう。

都条例では、「評価書案の内容を関係地域の住民に周知させるため、関係地域内において説明会を開催するほか、・・・必要な措置を講じなければならない。」としている。環境アセスメントの手続きとして、説明会が評価書案の内容を周知させる手段であることの意味は、評価書案の書面が専門的で理解しにくい、深い理解をしにくい点を補完すべく、口頭で説明し、住民に十分理解させる手続きである、ということだろう。また説明会は、その後の環境アセスメント住民参加手続き 公聴会参加、意見書の提出、見解書に対する意見の提出等のための評価書案の周知手続きと位置付けられている。

ところで、参加権が認められている以上、住民は評価書案に対する意見を述べるための資料を必要としているが、住民は環境影響評価の専門家ではなく、行政や事業者と比べて資料収集能力に限界があるので、住民が独力で資料を収集することを要求するのは公正さを欠く。

評価書案作成の資料は、事業者が原本ないしコピーを保有しているので、事業者に対す

4、民意は反映されているか

る資料開示請求を認めることによって、はじめて事業者と住民の意見形成の公正さが満たされ、住民の評価書に対する意見申し立て権が十分に行使できるといえる。

また環境アセスメントとは別の情報公開制度を利用しなければならないことを考えると、評価書を検討するための資料請求権が、説明会手続きで保障されることが環境アセスメントの適正手続きであるといえる。

4-3-3-3 自主アセスメントについて

事業者の環境アセスメントに対案を示す形で、住民および住民の選択した専門家が行う環境影響調査および評価を自主環境アセスメントという。

自主アセスメントが有意義であるのは、

- 土地固有の自然をとらえられる
- 日常的調査が可能
- 数値では測りにくい影響を実感として評価できる
- 環境を享受し、その権利を有する住民が、その土地の環境で保全すべき事柄を評価できる

などが挙げられる。よって、自主環境アセスメントは、調査の方法で無視し得ないと同時に、手続きにおいて、十分に尊重されなければならない。

自主アセスメントの結果は、評価書案に対する公聴会または意見の申し立て手続きで、評価書案に対する異議や疑問という形で提出されている。しかし見解書も評価書も反対意見に十分な証拠をもって反論することを義務付けられていない。かかる疑問や異議に対して、見解書でも一応の反論をしているが、詳細な証拠をもって反論あるいは結論をだしているとは言いがたい。

調査に基づく意見の場合、最小限、口頭で反証、反論の機会が与えられることが、環境アセスメント手続きの必要な要素といえる。

参考文献

- ・ 磯野弥生 「第 部 第7章 環境アセスメントの法的問題点」
『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 (1988)
- ・ 松本隆太郎 「第 部 第1章 圏央道環境アセスメントの基本的問題点」
『圏央道建設計画の総合アセスメント』 武蔵野書房 (1988)