

## 意見書

自動車公害の根絶にむけた道路政策の転換を求めて

2000年3月16日

日本弁護士連合会

## 目 次

意見の趣旨 .....	2
意見の理由	
はじめに .....	4
一 自動車公害の現状 .....	9
1 大気汚染の実態 .....	9
2 自動車騒音の実態 .....	10
3 自動車公害をめぐる司法・行政の動き .....	11
二 環境に配慮した道路政策の現段階とあるべき方向性.....	19
1 道路整備5箇年計画の制定 .....	19
2 第12次道路整備5箇年計画の特徴 .....	19
3 現段階の評価とあるべき方向性 .....	20
三 環境容量への対応を目的とした交通需要管理の施策の実施 .....	25
1 交通需要マネジメント（TDM）とは何か .....	25
2 交通需要管理が問題とされる背景 .....	26
3 近年の道路行政における交通需要管理の位置づけ .....	26
4 東京都におけるTDMの検討 .....	27
5 提言 .....	28
四 既存高汚染地域における対策について .....	31
1 はじめに .....	31
2 高汚染沿道に対する対策 .....	31
3 都市部における高規格道路計画の再検討 .....	32
4 公害健康被害補償法による地域再指定を .....	36
五 道路建設に国民の意見を .....	40
1 新たに打ち出された道路政策の進め方 .....	40
2 意義と問題点 .....	41
3 道路政策における国民・住民参加の原則の確立 .....	42
4 当面の改善点 .....	43
六 道路特定財源制度とその弊害 .....	47
1 道路整備の財源と道路特定財源制度 .....	47
2 道路特定財源制度の問題点と弊害 .....	48
3 提言 .....	49

## 用語集

DEP	ディーゼル排気微粒子。自動車の排出ガスに含まれる黒煙微粒子。ガソリン車からも排出されるが、排出量はディーゼル車の方が30～100倍も多い。DEP中には、ベンゾピレン、ニトロアレンなどの発ガン物質、鉄銅、クロム等の微量の重金属等も含まれる。
ITS	高度道路交通システム 道路交通の安全性、輸送効率、快適性の向上等を目的とし、最先端の情報通信技術等を用いて、人・車両・道路の利用の効率化を図る道路交通システムとして構築される。具体的には、リアルタイムな道路交通情報の提供ノンストップ自動料金収受システム（ETC）、自動道路運転システムなどが構想・具体化されている。
PM <sub>2.5</sub>	SPM（後記）のうち粒径が2.5 μm以下の粒子。DEPなどを含み、特に人体への危険性が注目されており、アメリカではすでに環境基準が設定されている。
PI	パブリック・インボルブメント 住民参加の一手法とされるもの。計画の策定に際して、国民・住民から意見を聴取する時間を確保し、また策定の過程を知る機会を設ける。具体的にはアンケートなどを行う方法をとるものとされる。
ppm	濃度の単位で100万分の1を1ppmという。1 m <sup>3</sup> の空气中に1 cm <sup>3</sup> の窒素酸化物の混ざっている場合、窒素酸化物の濃度を1ppmという。
SPM	浮遊粒子状物質。大気を漂う物質のうち粒径が10 μm以下の粒子の総称
TDM	交通需要マネジメント。交通需要管理。
ロードプライシング	TDM（前記）の一手法。混雑地域や混雑時間帯における一定地域への進入、自動車の走行について課金し、交通量抑制混雑緩和や混雑時間の平準化をはかる手法。
パークアンドライド	混雑する地域などに進入する自動車を減らすために、混雑地域の手前などに駐車場を設け、駐車場から鉄道等公共交通機関に乗り換えるように誘導すること。
NO <sub>x</sub>	窒素酸化物 窒素と酸素の化合物を総称して窒素酸化物という。一般的には、一酸化窒素（NO）と二酸化窒素（NO <sub>2</sub> ）を合わせたものをいう。

## 意見の趣旨

### 1 公害対策の観点から自動車交通総量の抑制を実施する。

第12次道路整備5箇年計画においては、「交通需要マネジメント（TDM）施策の推進（交通需要の調整・抑制策）」が取り入れられているが、それは「都市圏交通円滑化対策」の一環として位置づけられている。しかし、大気汚染の激しい大都市部においては、公害対策の観点からの交通総量の抑制が緊急の課題であり、道路政策の基本的な方向として、環境容量の観点からの自動車交通総量の抑制および交通需要の管理が不可欠である。

具体的には、1) ロードプライシング、2) 高汚染地域への自動車乗り入れ規制等を緊急に実施する。

### 2 大気汚染および騒音振動の激しい地域における対策

大気汚染および騒音振動の激しい地域において、以下の対策を早急にとる。

#### 1) 道路構造の改善

自動車交通量抑制のための車線削減、道路の地下化・シェルター化および道路騒音防止工事等の道路構造の改善を行う。

#### 2) 高規格道路の再検討

少なくとも、大気汚染・騒音の激しい地域においては、高規格道路を新規に建設して汚染源を増やすことは慎重であるべきであり、現在の建設計画に関しては一時凍結し、環境容量に基づく自動車交通総量抑制の観点から、再検討を行うべきである。

#### 3) 公害健康被害補償法の地域再指定の検討

公害健康被害補償法に基づく公害指定地域は、1988（昭和63）年3月に全面解除されているが、現在も公害被害による患者は条例による認定患者を見ると増加しており、地域指定を改めて行うべきである。

### 3 道路政策における国民の参加

道路と自動車交通のあり方は地域住民の享受する環境に多大の影響を与える。また、自動車交通総量の抑制等の道路政策のあり方は、国民生活に直結する問題であり、その実施に際しては国民の理解・協力が不可欠である。よって、道路政策の展開に際しては、情報の公開および国民の参加の機会の確保がとりわけ重視されるべきである。

具体的には、1) 道路整備5箇年計画を閣議決定事項から国会承認事項とする、2) 道路整備5箇年計画策定に際して公聴会を実施する等国民の意見を反映する機会を設ける、などの改善を早急に加える。

### 4 道路建設を促進する現行の道路特定財源制度を再検討する。

現行の道路特定財源制度においては、自動車交通の増加に伴う増収分が必然的に道路建設の費用に充てられているが、これは、自動車交通総量の抑制の方向に反するものである。したがって、現行制度を改め、今後現在の自動車関連税の税収を自動車公害対策、

CO<sub>2</sub>排出削減を中心とする地球環境保全、公共交通の整備等に転用することができるようにする。

## 意見の理由

### はじめに

当連合会は、従前から公害環境問題が人権の観点から見て重大な問題となっている現状を踏まえ、必要な意見や提言を公表してきたが、その中でも自動車公害問題については、従前から調査研究を行い、必要な提言を続けてきたところである。

1991（平成3）年4月にはシンポジウム「自動車公害対策はどうあるべきかー環境庁『中間とりまとめ』を考える」を開催し、この中で自動車排ガスによる大気汚染防止緊急措置法の制定を提案し、総量規制・使用車種規制・ステッカー規制の導入のほか、経済的規制、汚染地域への乗り入れ規制の実施を提案した。

1992（平成4）年11月には、第35回人権擁護大会において「大気汚染公害についての緊急施策を求める決議」を採択し、この中で自動車排出ガスについては国が実効ある総量規制などの規制措置をとるとともに、地方自治体は地域の実情に応じて独自の規制をすることを求めた。

さらに、1996（平成8）年9月には「自動車による大気汚染に関する新たな対策についての意見」を公表し、この中で低公害車販売義務規制、事業所ごとの自動車排ガス総量規制などの導入を提言した。

しかるに、その後も窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）、浮遊粒子状物質（SPM）による大気汚染状況が改善しないばかりか、地球温暖化防止の観点から必要な二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出削減の取り組みについても十分な進展が見られない状況である。また、自動車による騒音公害についても一向に改善されていないばかりではなく、逆に、1999（平成11）年4月から施行された騒音環境基準の改定によって基準値が緩和されることとなり、当連合会としてもその施行の再検討を求める意見を1998年（平成10）年11月、発表した。

このように、これまで当連合会は大都市圏における大気汚染被害の根絶にむけて、自動車単体の規制、総量規制、経済的規制と誘導などの様々な方策を提案してきたところである。しかし、今日まで大都市圏における自動車に起因するNO<sub>x</sub>、SPMを中心とする大気汚染について、改善されているとは言い難い。

さらに、昨今の公共事業を巡る問題について、当連合会は1998（平成10）年9月の人権擁護大会において「環境保全と真の豊かさの実現に向けて公共事業の適正化を求める決議」を採択したが、この中で公共事業は公開と参加の原則に基づき、環境保全を図りつつ、真に豊かな国民生活を実現するものでなければならないこと、その観点から見て現行の公共事業にかかる法的手続には民主性と透明性が欠如し、科学的な環境影響評価手続や事業評価手続が不徹底であり、さらに市民争訟手続が欠如しているなど、重要な欠陥があることを指摘したところである。

この点から現在の道路政策を見た場合、これまで1958（昭和33）年に制定された道路整備緊急措置法に基づき12次にわたる道路整備5箇年計画が策定されているが、その計画の実施によってすでに十分な道路整備がなされている状況である。しかるに1998（平成10）年5月制定された第12次道路整備5箇年計画は、依然として

高規格道路整備が計画の中心とされている。さらに、道路特定財源制度に基づいて、道路財政が公共事業の中でも「聖域」として残されていることについて強い批判が存在する。

これまで当連合会では前記のとおり自動車公害の防止にむけた各種施策を提案してきたが、本意見書においては、これまで発表した当連合会の前記各意見・決議における各提言を踏まえつつ、大気汚染被害の根絶にむけては、道路政策そのものを転換することが必要であるとの認識のもとに、現在の道路政策について検討し、自動車公害の根絶にむけ、道路政策をどのように転換を図るべきであるか、以下のとおり新たな提案を行うものである。

(資料1) 1990(平成2)年以降これまでの当連合会の自動車公害に関する意見・決議の要旨

- ・1991(平成3)年6月13日 自動車公害対策に関する緊急提言―「環境庁中間とりまとめ」をふまえて

第1に、「自動車排ガスによる大気汚染防止緊急措置法」(仮称)を制定し、総量規制・使用車種規制・ステッカー規制とあわせて、経済的規制と誘導、乗り入れ規制を直ちに実施すべきである。

第2に、次の点も、直ちに実施されるべきものとする。

- ① ディーゼル車については、その使用規制のみならず、製造・販売規制を段階的に実施すべきである。
- ② 電気自動車などの低公害車を大量に普及するための方策を実施すべきである。
- ③ 道路公害被害の実態調査を行い、それをふまえて公健法による地域指定をして被害者救済を図るべきである。
- ④ 自動車走行量削減を実施するに際し、大都市地域の幹線道路の新增設を行なうことは、大気汚染の改善効果が明確にならないかぎり、慎重に再検討すべきである。

第3に、自動車中心の交通体系を抜本的に転換し、物流体系の再編成および公共交通機関の整備を促進すべきである。

「5 まとめ」より

- ・1992(平成4)年11月6日 第35回人権擁護大会 大気汚染公害についての緊急施策を求める決議

1972年7月24日の四日市公害判決は、コンビナート企業群の責任を明らかにした画期的な判決であった。それは経済成長優先から公害対策優先への政策の転換を求めたと言うべきものであり、世界に例のない公害健康被害補償法を生み出す契機となった。

あれから20年を経過した今日、硫酸化物による汚染はかなり改善されたものの、窒素酸化物等による汚染はますます深刻化している。大気汚染による公害患者は増え続けており、被害救済を求める訴訟が今なお各地に係属している。環境基準が十分に達成できない状況が続けば、公害患者が今後も増大することは確実である。

公害健康被害補償法は、大気汚染の指定地域の全面解除により新たに公害患者が認定されなくなったため、従前の認定患者を除いて、被害救済制度として機能しなくなった。しかも、認定患者に対する給付内容は、きわめて不十分なままである。

自動車から排出される窒素酸化物に関し、本年5月「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」が制定された。しかし、同法は総量規制の内容がきわめて不十分であるなど、その実効性に大きな疑問がある。

大気汚染の現状は一刻も猶予できない深刻な状況にあり、緊急に次の施策が実施されるべきである。

- ① 自動車排出ガスについて、国は実効ある総量規制などの規制措置をとるととも



に、地方自治体は地域の実情に応じて独自の規制をすること。

- ② 固定発生源から排出される窒素酸化物について、総量規制をより強化すること。
- ③ 公害健康被害補償法にもとづく地域指定を直ちに行い、その給付内容を改善するとともに、汚染賦課金の賦課基準に窒素酸化物等の排出量を加えること。
- ④ 大気汚染物質排出量等の汚染情報の開示を事業者には義務づけるとともに、行政はその所持する汚染情報を公開すること。

以上のとおり決議する。

・ 1996（平成8）年9月 自動車による大気汚染に関する新たな対策についての意見

1、自動車メーカーに対し、米国カリフォルニア州規制を参考にして、以下の販売規制を導入すること。

(1) 低公害車の認証制度

車種別、重量区分別にT L E V（過渡的低公害車）、L E V（低公害車）、U L E V（超低公害車）の認証基準を、NO<sub>x</sub>、S P Mを対象として設け、この基準に適合する車をそれぞれ低公害車として認証し、公表する。

(2) メーカーごとの平均排出量規制

各メーカーは、国内で販売する車の総販売台数における1台あたりの平均NO<sub>x</sub>、S P M排出量が排出規制基準値を越えてはならないものとする。この平均排出量規制は前項の車種別、重量区分別クラスごとに実施するものとし、排出規制基準値は年をおって厳しくなるように設定するものとする。

(3) メーカーごとの低公害車（無公害車）の販売義務規制

各自動車メーカーに対して、それぞれの販売台数の一定割合を低公害車または無公害車とする販売義務を課し、これを段階的に強化すること。

2、環境基準の達成が困難な特定地域について、一定規模の事業所を対象に、自動車排ガスの許容排出量を割り当てて規制し、地域全体の自動車排ガス総量を削減する制度（事業所ごとの自動車排ガス総量規制）を導入すること。

3、1、2の規制の実施にあたっては、直接規制に加えて、超過達成者に経済的利益を与え、未達成者に経済的不利益を課す（クレジット・デビット制度）などの経済的手法を導入すること。

4、軽油引取税の税率を揮発油税より優遇している現行の税制格差を改めること。

5、自動車メーカー・行政に対し、大気汚染物質の排出量などの環境負荷に関する情報の開示・公開を義務づけること。

「意見の趣旨」より

・ 1997（平成9）年8月 地球温暖化防止のための日弁連提言

8 日本国内での対応策について（運輸部門）

この部門の割合は約20%だが、高い割合で増加している。そのほとんどが自動車からのものである。また、6割強が旅客によるものである。

物流分野においては、自動車よりエネルギー効率をはるかに優れる鉄道へのシフトが必要であり、そのためには、都市間貨物鉄道の整備、都市内地下物流システム

の構築等抜本的対策が必要である。

人流（旅客輸送）については、LRT（路面電車）の普及やバス走行の改善等公共交通機関の整備が必要であり、また、自転車交通の促進やパークアンドライドといった都市内への自動車流入防止のための対応策が必要である。

自動車の燃費向上やハイブリッド車、電気自動車の導入によって2010年に約16%の排出削減は可能であり、上記の物流・人流分野での対策と合わせ、20%を実現することは可能である。

そのためには、

- 1) メーカー平均燃費規制
- 2) 低排出自動車の販売義務規制
- 3) 燃費による税金賦課
- 4) 自動車交通総量の規制
- 5) 道路建設の抑制、道路特定財源の廃止

といった措置が必要である。ガソリンや軽油についての税金は特定財源措置を廃止しても、環境保全という観点から残すべきである。

「意見概要」より

・1998（平成10）年11月20日 新たな「騒音に係る環境基準について」の環境庁告示に対する意見書

- 1 新たに設けられた「幹線交通を担う道路に近接する空間」に対する特例は一般地域や道路に面する地域における基準値を達成する見込みがない道路交通騒音が深刻な状況にある地域における基準値を安易に緩和するものであり設定されるべきではない。
- 2 前項の特例が適用される場合、さらに「個別の住居等において騒音の影響を受けやすい面の窓を主として閉めた生活が営まれていると認められるときは」、屋外の基準値に代わるものとして、屋内へ透過する騒音に係る基準値を設定し、これが満たされたときは環境基準が達成されたものとみなすとするが、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」とされる環境基準の趣旨からしても全く不適切である。
- 3 今後の施策を展開する前提として、環境基準の達成率が極めて低い現状の分析を行い、総合交通体系をはじめ現在すすめられている騒音規制の諸施策を緊急に実行すべきである。

「意見書の趣旨」より

## 一 自動車公害の現状

### 1 大気汚染の実態

#### (一) 自動車・燃料使用量の増大

1980年代を通じて東京・大阪などの大都市の大気汚染の主役は、工場排煙型の硫黄酸化物・窒素酸化物から自動車排ガス型の窒素酸化物・浮遊粒子状物質へと変化した。1980（昭和55）年度の自動車保有台数は3899万台であったのが、1996（平成8）年度には7178万台となり、この17年間一貫して増加傾向にある。

走行キロ数においても、1980（昭和55）年度が3980億5200万kmであったものが、1996（平成8）年度には6101億1830万kmに増加している。それぞれ約84%と約57%の増加である。

また、使用燃料について見ると、LPGは170～180万トン前後で横這いであるが、揮発油は1980（昭和55）年度が3万4272kℓであったものが1996（平成8）年度には5万2859kℓとなり、軽油は2万403kℓから4万4265kℓへ増加した。増加率はそれぞれ、約54%、約117%の増加となっており、ディーゼル車用に使用される軽油の増加が著しい。

その間、排ガス規制が行われたが汚染状況は改善されず、また、1992（平成4）年に制定された「自動車排出窒素酸化物特別措置法」（以下「NO<sub>x</sub>特別措置法」と言う）の施行後も、道路沿道の窒素酸化物濃度はほとんど横這いであり、浮遊粒子状物質も同様、変化は見られない。

さらに、燃料消費量の増加により、温室効果ガスである二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の排出量も増加している。日本のCO<sub>2</sub>排出に占める運輸部門の割合は、1994年度において65万9000炭素換算トンで、日本の全排出量の約19.2%を占めていた。これは、1990年度と比較して12.5%の増加であり、1994（平成6）年6月の通産省の「長期エネルギー受給見通し」で2000（平成12）年の運輸部門のCO<sub>2</sub>排出量を1990年度比で11%増と見込んでいた推計値を上回っている。

このように、自動車交通量の増加は、大気汚染の改善・地球温暖化防止という観点から、重大な障害となっている。

#### (二) 二酸化窒素（NO<sub>2</sub>）による汚染状況

道路沿道測定局の1996（平成8）年度における環境基準達成状況、日平均値の98%値の上位測定局および日平均値が0.06ppmを超えた日数の割合が高い測定局を見ると、資料2のとおりであり、大都市圏の基準達成率が極めて悪く、ワースト10も大都市圏の測定局ばかりであり、その汚染状況が極めて深刻であることが分かる。

特定地域全体、首都圏特定地域、大阪・兵庫圏特定地域の道路沿道の汚染状況の変化を見ると、資料3のとおりほとんど横這い状態であり、NO<sub>x</sub>特別措置法施行後も変化は見られない。

### (三) 浮遊粒子状物質（SPM）による汚染状況

都道府県別の環境基準達成率は資料4のとおりで、NO<sub>2</sub>と同様、大都市圏で極めて悪く、特に首都圏では、ほとんどの測定局で基準が満たされていない状態にある。年平均値、日平均値の98%値についても、上位測定局は、すべて首都圏の局で占められている。

また、アメリカにおいては、SPMのうちDEP（ディーゼル排気微粒子）などを含む微小微粒子のPM<sub>2.5</sub>の危険性が注目され、1997（平成9）年7月、その環境基準が定められた。しかし日本においては、ようやく健康影響調査が昨年度から開始されたばかりで、その対策は大幅に遅れている。

### (四) 大気汚染による被害

このように、自動車数、走行距離がいずれも増加している中で、自動車単体についての規制が行われているとしても、大気汚染について改善は見られない。主要な代表汚染物質がSO<sub>2</sub>、SPMからNO<sub>2</sub>、SPMへと変化したのが、これは大気汚染が改善されたのではなく、主役が変わっただけなのである。

政府は、大気汚染が改善されたとして、公害健康被害補償法（以下「公健法」と言う）による大気汚染公害地域の指定を1988（昭和63）年解除した。このため、新たな患者の認定は行われていないが、既被認定患者については従来どおり補償給付、認定の更新等が行われている。そして、1996（平成8）年12月末日現在の被認定患者数は7万1638人であり、大気汚染訴訟が提起もしくは提起されていた東京都（前記日現在の認定患者2万8204人）、川崎市（同2613人）、名古屋市（同3839人）、大阪市（同1万3209人）、兵庫県尼崎市（同3800人）、岡山県倉敷市（同2196人）等に多数の患者がいる。しかし、様々な理由により認定申請さえできない潜在的な公害患者が多数存在することを忘れてはならない。

例えば、東京都における公健法および条例による認定患者数は資料5のとおりである。

地域指定解除後においても、東京都をはじめ大気汚染の激しい自治体では条例で公害患者の救済措置を講じているが、これによる認定患者は増え続けている。公健法では前記解除後は新規認定が行われないのであるからその認定患者は減少しているが、条例認定患者の数は増え続けている。資料5に見るように、東京都では合計数においても、最近の3年間で横這いであるものの、それまでは増え続けている。東京都の場合、救済措置は18歳で打ち切られるから、認定されていない18歳以上の公害病に苦しんでいる患者は認定数よりもはるかに多いものと考えられる。

## 2 自動車騒音の実態

自動車を含む騒音に関する環境基準は1971（昭和46）年に設定されているが、その後の環境基準の達成状況は十分なものではなく、とりわけ道路沿道においては自動車走行に伴う騒音により環境基準ないし要請限度を超過する事態が継続している。

1997（平成9）年を基準としても、自動車交通騒音について、全国の4772の測定地点のうち、環境基準を達成できなかった地点は4135地点（86.7%）

に及んでいる。また、要請限度を超過した地点は全国測定地点4960地点のうち、1518地点(30.6%)にのぼっている。さらに、過去5年間継続して測定している地点で見ると、環境基準を達成できなかった地点は87.8%と引き続き高い水準で推移しており、諸種の対策がとられているとは言えるものの改善効果は表れていない。

### 3 自動車公害をめぐる司法・行政の動き

#### (一) 国道43号線訴訟における最高裁判所判決と二次訴訟和解

国道43号線訴訟において、1995(平成7)年7月7日、最高裁判所は原審大阪高裁が国・阪神高速道路公団に対して受忍限度を超える住民の騒音等の被害について損害賠償を命じた判決を維持し、国・公団の上告を棄却する判決を下した。判決は、原審が判示した、「1、居住地における屋外等価騒音レベルが65dB以上の騒音に曝露された被上告人らは、本件道路端と居住地との距離の長短にかかわらず受忍限度を越える被害を受けた、2、本件道路端と居住地との距離が20メートル以内の被上告人らは、(1)その全員が排気ガス中の浮遊粒子状物質により受忍限度を超える被害を受けた、(2)騒音及び排気ガスによる被害以外の心理的被害を併せ考えると、屋外等価騒音レベルが60dBをこえる騒音に曝露されたものが受忍限度を超える被害を受けた」との判断を是認し、国道43号線等の設置管理の瑕疵を認めた。

その後も被害が改善されないことから、沿線住民は1996(平成8)年10月に一次訴訟高裁口頭弁論終結以降の損害について二次訴訟を提起していたが、これについても1998(平成10)年3月4日、国・阪神高速道路公団と和解が成立した。この和解では金銭支払いのほか、今後沿道における環境施策の実施についての意見交換を目的に原告団と国・公団との間で連絡会を開催していくことが定められた。

#### (二) 西淀川公害訴訟と川崎公害訴訟の各和解

大阪市西淀川区の大気汚染患者らが大気汚染物質排出差し止め・損害賠償を求め、大阪高裁に係属していた西淀川公害訴訟において、1995(平成7)年3月被告とされた企業との間で和解が成立したのに引き続き、1998(平成10)年7月排出源である道路の関係においても国・阪神高速道路公団との間において和解が成立した。この国・公団との和解においては、国・公団が先進的な沿道対策など積極的な公害対策を行うこと、原告らとの間において継続的な協議機関を設置することを取り決め、今後、地元住民と道路設置者とが協力して道路公害をなくすための取り組みを推進することとしている。

また、1998(平成10)年8月5日、横浜地方裁判所川崎支部は川崎公害訴訟(2~4次)判決において、道路からの自動車排ガスと沿道原告の気管支喘息等との因果関係を認め、さらに市道、県道も含む13本の道路とともに共同不法行為責任が成立するとして、国・首都高速道路公団に対して損害賠償の支払を命ずる判決を下した。この判決を機に、1999(平成11)年1月14日、建設省は地域環境の改善のため総額4000億円規模の対策を行うことを発表した。そして同年

5月20日、原告患者らと被告国・同公団との間において和解が成立し、この中で国・同公団は、環境基準の達成に向けて真摯に取り組むこと、沿道環境対策の総合的実現、PM<sub>2.5</sub>の状況把握の着手、原告らとの間において継続的な協議機関を設置することなどを約した。

### (三) 尼崎公害訴訟における裁判所の排出差止命令

本年1月31日、神戸地方裁判所は、尼崎公害訴訟において、国道43号線および阪神高速道路の沿道50メートル以内に居住し気管支喘息に罹患している原告らについて、被告である国および阪神高速道路公団に対する損害賠償を認容するとともに、これらの道路から、環境基準の1.5倍を超える濃度の浮遊粒子状物質（SPM）の排出差し止めを命じる判決を下した。

これまで裁判所は、前記西淀川大気汚染訴訟（2～4次）についての大阪地方裁判所1995（平成7）年7月5日判決、前記川崎公害訴訟判決では、損害賠償を認容したものの、道路周辺住民の悲願であった道路からの大気汚染物質の排出差し止めは否定していた。このように将来被害の事前差し止めについて消極的であった司法の流れの中であって、今回の尼崎公害訴訟判決は、過去の健康被害を救済するのみならず、大気汚染物質の排出差し止めを命じることによって、今後の健康被害を予防しようとするものであって、画期的な判決と評価することができる。

### (四) 道路審議会の沿道環境に関する答申

道路審議会は1998（平成10）年11月20日、「よりよい沿道環境の実現に向けて」と題する答申を発表した。この答申は、前記国道43号線訴訟最高裁判決なども受け道路審議会への諮問が行われたうえ、審議発表されたものである。すでに1997（平成9）年6月、「今後の道路環境政策のあり方—環境時代への政策転換」と題する中間答申が発表されている。

今回の答申は、主として沿道環境対策を中心に発表されたものである。答申の中では、「基本理念」として「『経済・社会活動を支えている幹線道路の役割と沿道に居住する人々の生活環境の保全との両立』を図ること」を「確認」し、今後「より良い沿道環境の実現を目指し積極的に取り組んで行くべきである」としている。また、沿道の環境の改善のために、交通需要の調整の導入を打ち出している。

しかし中間答申においては、「積極的に環境・保全向上を進める道路政策への転換」という考え方が強調されていたが、最終答申では、その対策とする内容の重点は新たな幹線道路の整備によるネットワークの整備に置かれている。このように沿道対策の考え方は、交通需要の調整などの新たな考え方を盛り込みつつも、その中心は未だ従前からの道路ネットワーク整備推進という大枠を脱していない。

### (五) 騒音に関する新環境基準の告示

環境庁は、1998（平成10）年9月30日、新たな騒音に係る環境基準を告示し、1999（平成11）年4月1日から施行した。しかし、この告示で定められた新たな環境基準値においては、「幹線交通を担う道路に近接する空間」に対する特例や「個別の住居等において騒音の影響を受けやすい面の窓を主として閉めた生活が営まれていると認められるとき」の特例が設定され、国道や都道府県道はもちろん、市町村道沿道においても、現行の環境基準を大幅に緩和する結果をもたら

すこととなる。これは、現行の基準を達成できない現状を追認して、新たな基準値によって環境基準の達成をめざすものであり到底看過できない。また、この基準は前記国道43号線訴訟における最高裁の判断に背くものであり、当連合会としても1998（平成10）年11月、新環境基準の施行についてこれを再検討するよう求める意見を発表したところである。

(資料 2)

「道路周辺の大气汚染状況 9」より



(資料 3)

「道路周辺の大气汚染状況 9」より

(資料 4)

「道路周辺の大气汚染状況 9」より

(資料5)

	法	条例	合計
昭和60	37,957	14,712	52,669
61	40,211	15,716	55,927
62	43,261	16,941	60,202
63	43,584	18,822	62,406
平成1	40,836	22,313	63,149
2	37,928	25,685	63,613
3	36,068	28,613	64,681
4	34,218	32,037	66,255
5	32,128	36,764	68,892
6	30,723	40,650	71,373
7	29,286	43,506	72,792
8	27,670	44,979	72,649
9	26,644	46,016	72,660

「環境公害保健」(東京都衛生局医療福祉部環境公害保健課発行) から作成

(資料6)

平成11年度環境白書（総論）420頁

## 二 環境に配慮した道路政策の現段階とあるべき方向性

### 1 道路整備5箇年計画の制定

道路整備5箇年計画は、1954（昭和29）年～1958（昭和33）年を第1次計画として以降、今日まで12次にわたる5箇年計画が策定されてきているところである。最も新しい5箇年計画は、1997（平成9）年8月に建設省からその案が示され、最終的に1998（平成10）年5月29日に閣議決定されている（以下、この最新の5箇年計画を「第12次道路整備5箇年計画」と言う）。

第12次5箇年計画の内容は資料7のとおりである。

### 2 第12次道路整備5箇年計画の特徴

#### （一）高規格道路建設の推進

この第12次道路整備5箇年計画は、引き続き高速道路建設を推進することを中心としてうたっている。第一に、高規格幹線道路について同計画は、長期構想の14000kmを建設することを維持しつつ、当面平成14年度末までに平成9年度末の7265kmを8626kmに延長する（1361kmの延長）としている（「道路整備5箇年計画実施後の道路整備状況見込み」）。なお、高規格幹線道路とは、東名、名神などの国土開発幹線道路と本州四国連絡道、圏央道などの一般国道で建設大臣が指定する自動車専用道の総称とされている。第二に、地域高規格道路について、同計画は、長期的には6000km～8000kmにすることとして、当面平成14年度末までに平成9年度末の1042km（うち都市高速道路は577km）を1497kmに延長する（455kmの延長）（前記「見込み」）としている。なお、地域高規格道路とは、首都高速や阪神高速などの都市高速道路などを含む総称としている。同計画のもととなった1997（平成9）年8月の案（建設省道路局・都市局「新たな道路整備5箇年計画（案）～安全で活力に満ちた社会・経済・生活の実現～」、以下「計画案」として引用する）では、引き続き高規格道路を作り続ける論拠として、予想を上回る車社会の進展、社会空間としての道路の役割（都市内の道路面積の割合は欧米の都市と比較しても低いなど）、高速交通網の体系的な整備の遅れ（国際的にも整備水準が低いなど）、交通渋滞の社会問題化（12兆円の損失とする）、中心市街地の空洞化、多発する交通事故などを挙げている。

#### （二）交通需要管理、沿道対策等に関する施策

一方、同計画においては、交通需要マネジメント（TDM）施策としての駐車場並びにバス路線および都市モノレール・新交通システム・路面電車に係る道路の整備等による渋滞対策、よりよい生活環境の確保のための道路整備の推進として歩道等の整備、道路交通に関するエネルギー効率の向上により地球温暖化の防止に資する渋滞対策等を推進すること、生態系との共生を図るなど自然環境と調和のとれた道路の整備、生活環境の保全等に資する環境施設帯の整備、道路の緑化、遮音壁の設置、沿道整備事業等を推進する、などの環境保全に関する一定の対策が打ち出されており、従前の第11次道路整備5箇年計画と比較してこれらの点が記載上は充実していると評価できる。

### (三) 道路政策の進め方

さらに第12次道路整備5箇年計画の策定にあたっては、道路政策について次の各点が強調されている（計画案）のが特徴的である。すなわち

- ① 道路事業の効率化—限られた財源を有効に活用するという観点から道路事業を効果的・効率的に進めていくとし、具体的には重点投資を行う分野の明確化・事業箇所の厳選による重点投資・コスト縮減などを挙げている。
- ② 評価システムの導入—客観性を確保した評価システムを構築し計画の見直し・施策の改善・予算配分に反映させるとして、個別事業の評価について事業途中段階、事業完了後においても必要に応じて評価を行う、渋滞対策・交通安全対策など施策毎の評価について評価手法を開発して計画見直しなどを行う、社会実験の手法を取り入れるなどとしている。
- ③ 透明性の確保、パブリック・インボルブメント（P I）の実施—透明性の確保として各種道路毎に事業着手年度・完了年度を明示した整備プログラムを策定・公表し、大規模道路事業において計画の早期段階でのルート・構造等の公開に取り組むとし、また、パブリック・インボルブメント（P I）方式により国民との対話を行う手法をとるとしている（なお、今回の第12次5箇年計画の策定過程において、国民からアンケート方式でさまざまな意見を集約したことをその一環とする）。
- ④ パートナーシップの確立—国民と行政の役割分担を行い、生活・地域道路については地域住民の適切な参加の下に管理を行う仕組みを検討・具体化し、民間活力の導入などの施策を具体化するとする。

## 3 現段階の評価とあるべき方向性

### (一) 従来型の道路建設推進計画

このように、第12次道路整備5箇年計画においては、従前からの道路政策を押し進めつつ、道路政策について国民の意見を取り入れることや、交通需要マネジメント政策を取り入れること、沿道における環境保全を進めることなどを新たに打ち出すなど、現在の自動車公害の現状についてこれを一定認識しつつ、必要な対策を打ち出しているのが特徴である。

しかし、かかる対策について若干の言及があるものの、本計画においては全体として従来型の道路建設促進、特に高規格道路の建設推進を強調しており、自動車交通をどのように抑制していくかという観点は未だ不十分と言わざるを得ない。

本来、本当に日本の道路整備は遅れているのか、また、現在の交通渋滞を解消しなければならないとしても道路を造り続けることがその最良の方策なのか、別途の方策こそ今求められているのではないかなどについて、検討することが必要である。

### (二) 交通需要マネジメント（TDM）の位置づけについて

今回の第12次道路整備5箇年計画において、環境保全の観点からの交通需要マネジメント（TDM）の観点が一応取り入れられていることは重要である。とすれば、従来は自動車交通需要に応じる道路建設を促進することが優先され、その結果として沿道および地域の公害被害が一向に解決しない状況が続いてきた。このよ

うな経過からすれば、このような新しい動向は積極的な意味を有するものとして評価することができる。

ただ、第12次5箇年計画における交通需要マネジメントについても、やはりその位置づけは、あくまでバイパス・環状道路の整備などとともに、交通円滑化対策としての位置づけである（「計画案」）。現在の自動車交通による公害は、単に円滑化対策・渋滞解消のみで解決することは不可能な状況であり、この環境保全を目的とする交通需要管理を前面に据えた道路政策が現在求められているのである。

なお、1998（平成10）年11月発表された前記道路審議会答申「より良い沿道環境の実現に向けて」においても「大都市圏のバックグラウンドの大気質が既に環境基準を超えている地域等においては、沿道環境の改善を図るためにも、自動車の利便性に大きく依存した生活、経済・社会活動を見直し、自動車交通需要の調整を行う必要がある」と「調整」の必要性が論じられている。

### （三）総合交通体系の実現に向けて

今必要とされるのは、もう一度自動車交通量の削減や公共交通機関の整備を積極的に行うことも含めて、将来的な環境に配慮した総合交通体系を国民参加のもとに策定し、道路の整備もこうした総合交通体系の中に正確に位置づけられることである。本来、道路整備5箇年計画は、総合交通体系に関する総合的計画を策定し、その一分野に関する計画として策定されるべきものである。

この総合交通体系の検討においては、以下の各点に留意することが必要である。

第一に、現在の増え続ける自動車交通量は、都市内においては大気汚染や騒音などの公害の元凶になり、また地方においては自然破壊などの環境破壊を引き起こし、さらに温暖化問題においても大きな原因となっていることを認識し、基本的にはこうした交通量を削減する方向を明確にした交通体系を追求するべきである。そのことを曖昧にしたままでは、従来と同様の交通需要に追随した道路づくりを続けるだけになってしまう危険性が大きい。

第二には、すでに欧米諸国では現在の車社会の転換にむけて、様々な試みを行っていることを参考にするべきである。都市内の新型路面電車の急速な普及やオランダで建設が始まっている貨物新線、さらにはオスロやシンガポールなどで採用されている都市内への車の流入を抑制するためのロードプライシング、自転車道の普及、バス専用レーンなどの設置、船舶を利用した貨物輸送などは日本においても大いに参考になるものである。

第三には、交通政策への国民意見の反映である。道路について見ても、従来の道路整備5箇年計画は、国会の審議も国民の意見も聴かないまま決定されてきた。限られた予算の中でどのような交通機関を整備するべきかは国民生活にも極めて大きな影響を与えるものである。また、投資額も膨大である。こうした政策の決定に国民の参加が保障されていないことは重大な問題である。したがって、道路政策においても国民意見を反映されるべきことは極めて重要な問題である。

(資料7)

## 道路整備五箇年計画について

平成10年5月29日

閣議決定

道路整備緊急措置法（昭和33年法律第34号）第2条第1項に規定する道路整備五箇年計画を次のとおり定める。

### 1. 道路の整備の目標

国民生活の向上と国民経済の健全な発展を図るため、国の経済及び国土総合開発に関する長期計画に即して、日常生活の基盤としての市町村道から国土構造の骨格を形成する高規格幹線道路に至る道路網を、適正な道路空間の確保を図りつつ、計画的に整備することにより、道路交通の安全の確保とその円滑化及び生活環境の改善を図るとともに、参加と連携による国土づくり・地域づくり、輸送の合理化に寄与し、もって均衡ある国土の発展と活力ある経済・安心できるくらしの実現に資することを今後の道路整備の基本的な方針とする。

これに必要な事業のうち緊急を要するものについて、平成10年度以降五箇年間に地方公共団体の行う単独事業を含めて総額78兆円（調整費5兆円を含む。）を道路整備に投資するものとし、このうち国が行う道路の整備及び国の負担金その他の経費の交付又は資金の貸付けに係る道路の整備に関し、道路整備五箇年計画として、調整費を充当するものを除き、総額46兆2,000億円に相当する事業を行うものとする。

なお、本計画の実施に当たっては、財政の健全性の確保に留意しつつ、その促進に努めることとし、各種事業の整合性の確保を図り、建設コストの低減、事業の評価等により効果的・効率的な整備に努める。また、今後の社会・経済の動向、財政事情等を勘案しつつ、弾力的に本計画の実施を図るとともに、必要に応じ、その見直しにつき検討するものとする。

この計画においては、新たな経済構造実現に向けた支援のための道路整備、活力ある地域づくり・都市づくりの支援のための道路整備、よりよい生活環境の確保のための道路整備及び安心して住める国土の実現のための道路整備を推進するものとする。

これらの道路事業の実施に際しては、技術研究開発の成果を積極的に活用するとともに、環境の保全、土地利用との調和等について十分配慮するものとする。

以上の方針に基づき、計画期間中における道路整備の目標は次のとおりとする。

#### (1) 新たな経済構造実現に向けた支援のための道路整備の推進

交流ネットワークの充実のため、高規格幹線道路網について計画期間中に既供用区間を含め約8,600キロメートルの区間を供用するとともに、地域相互の交流促進等のため、地域高規格道路の整備を推進する。また、経済構造改革の推進に寄与するため、空港、港湾等との連絡強化を図るための道路の整備、車両の大型化に対応した橋梁の補強等による物流対策及び中心市街地の活性化に資する道路の整備を推進する。

さらに、高度情報通信社会の構築に向け、光ファイバーの収容空間の整備、高度道路交通システム（ITS：Intelligent Transport Systems）に対応した道路の整備等を推進する。

#### (2) 活力ある地域づくり・都市づくりの支援のための道路整備の推進

都市圏の安全かつ円滑な交通を確保するため、バイパス・環状道路の整備、連続立体交差事



業、共同溝の整備、交通需要マネジメント施策としての駐車場並びにバス路線及び都市モノレール・新交通システム・路面電車に係る道路の整備等による渋滞対策を推進する。

また、都市構造を再編しつつ、快適で活力ある都市を整備するため、都市高速道路、湾岸道路、環状道路等の整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅宅地・公共公益施設等に関連する道路の整備、良好な市街地を形成する道路の整備、電線共同溝の整備による電線類の地中化等を推進する。

さらに、自立的な地域社会の形成を図るため、地域の連携を強化する道路の整備、交通不能区間の解消、奥地等産業開発道路の整備、離島、山村、過疎、半島地域等における道路の整備等を推進する。

### (3) よりよい生活環境の確保のための道路整備の推進

安全な生活環境を確保するため、歩道、自転車道、駐車場、休憩施設の整備、踏切道の改良等の交通安全対策、高齢者、障害者等の社会参加の機会の増大にも対応した幅の広い歩道等の整備を推進する。歩道等については、その設置道路延長をおおむね16万2,000キロメートルの水準に引き上げることを目途に整備を推進する。

また、良好な環境創造のため、道路交通に関するエネルギー効率の向上により地球温暖化の防止に資する渋滞対策等を推進するとともに、生態系との共生を図るなど自然環境と調和のとれた道路の整備、生活環境の保全等に資する環境施設帯の整備、道路の緑化、遮音壁の設置、沿道整備事業等を推進する。

### (4) 安心して住める国土の実現のための道路整備の推進

国土の安全と暮らしの安心を確保するため、安全で円滑かつ快適な道路交通の確保と多様な道路機能の向上に資する維持管理の充実等を図るとともに、防災対策、震災対策、避難路の整備、積雪寒冷特別地域における冬期交通の確保を図る事業等を推進し、道路網の管理の充実を図る。

## 2. 道路の整備の事業の量

この計画における道路の整備の事業の量は、次のとおりとする。

### (1) 施策別事業の量

- |                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| a) 新たな経済構造実現に向けた支援のための道路整備の推進    | 約34兆円 |
| b) 活力ある地域づくり・都市づくりの支援のための道路整備の推進 | 約34兆円 |
| c) よりよい生活環境の確保のための道路整備の推進        | 約32兆円 |
| d) 安心して住める国土の実現のための道路整備の推進       | 約10兆円 |

(施策別事業の量は、重複を含む。)

### (2) 道路種類別事業の量

- |            |           |
|------------|-----------|
| a) 高規格幹線道路 |           |
| イ 高速自動車国道  | 99,500億円  |
| ロ 本州四国連絡道路 | 2,100億円   |
| ハ 一般国道     | 49,300億円  |
| 計          | 150,900億円 |
- (新規供用延長1,360km)

b)	一般道路（高規格幹線道路及び有料道路を除く。）	
イ	新設及び改築	184,790億円
	【供用延長】・一般国道	2,750km
	・主要地方道	2,620km
	・主要地方道以外の都道府県道及び市町村道	8,430km
ロ	交通安全施設等整備事業	22,800億円
ハ	維持修繕等	39,880億円
ニ	機械の整備	1,250億円
ホ	調査	980億円
	計	249,700億円
c)	有料道路（高規格幹線道路を除く。）	
イ	日本道路公団の行う道路の整備	3,900億円
ロ	首都高速道路公団の行う道路の整備	20,900億円
ハ	阪神高速道路公団の行う道路の整備	13,700億円
ニ	国の助成を受けて地方公共団体及び 地方道路公社等の行う道路の整備	22,900億円
	計	61,400億円
	合計	462,000億円

### 三 環境容量への対応を目的とした交通需要管理の施策の実施

#### 1 交通需要マネジメント（TDM）とは何か

交通需要マネジメント（以下「交通需要管理」と言う）とは、近年注目されている交通政策における考え方である。都市における交通政策をめぐっては、従前、供給サイド中心の考え方がとられてきた。すなわち、従来のアプローチは、将来の人口、経済、土地利用を前提として、そこから発生する交通需要を効率的に処理するために必要な交通施設、交通システム（供給）を整備するという考え方である。わが国の道路整備5箇年計画においても、従前からこうした考え方が前提とされてきた。

これに対して交通需要管理の考え方は、交通システム（供給）の拡大にかかわらず一向に改善しない道路渋滞問題や、道路からの排出を主要な原因とする広域的な大気汚染の問題等を契機に登場したものである。その内容は、交通需要を所与のものとするのではなく、車の利用者など移動を行う人の交通行動の変更を促すことにより、渋滞の緩和・排出ガスの減少といった交通問題の改善に役立てようとするものである。

交通行動の変更の具体例としては、移動自体の減少、交通手段の変更、移動時刻の変更、効率的な車利用等がある。以下、具体例を挙げる。

##### （一）規制的手法

大気汚染や交通渋滞が深刻な地域への自動車流入を法的に規制する手法である。これには、ナンバー規制、都心全域の一方通行規制、大型車通行規制その他の乗り入れ規制がある。

ナンバー規制の代表例は、アテネで1982年から実施されている規制があり、平日の7時から20時まで、ナンバープレートの末尾番号が奇数の自動車は奇数日にしか、偶数日の自動車は偶数日にしか、一定地域に進入できないとするものである。

大型車通行規制は、わが国でも騒音対策としてすでに実施されているが、大型車の速度制限、貨物車の都心乗り入れ規制、夜間における大型車の中央寄り車線への走行指定などがある。

##### （二）経済的手法

自動車による道路利用に賦課金を課すことによって自動車交通量を抑制する方法で、ロードプライシングと言われている。1975年に実施されたシンガポールのエリア・ライセンス・スキームは、週日では7時30分から18時30分まで、都心業務地区への流入についてライセンス料金を支払わせるものであり、ライセンスステッカーを貼った自動車のみが規制区域内へのゲートを通過することができる。料金収入によって駐車場整備やバイパス道路の建設を行ったが、この規制により規制対象時間内の交通量は減少し、自家用自動車は激減したと言う。

##### （三）その他の手法

相乗り（HOB）により、乗車効率を高めて自動車交通量を削減する方法で、促進策としては、高速自動車道に相乗り専用レーンや専用ランプを設置する、相乗り者を優先する駐車政策などがある。アメリカ合衆国で積極的に推進されており、ロサンゼルスでは官民が協力して組合を組織して相乗り推進を行っている。

パーク・アンド・ライドは、都心部への自動車の流入を避けるために都市の周辺部に駐車場を整備し、そこまでは自動車で移動し、そこから都心への移動に公共交通機関を整備して、都心部への自動車流入を抑制するものである。

## 2 交通需要管理が問題とされる背景

交通需要管理が注目されるに至った背景としては、一つには、深刻な渋滞問題がある。

この間の交通政策の経験は、交通政策における供給側だけの対応では、都市における渋滞問題を解決することができないということを明らかにした。すなわち、わが国においても、道路網を整備し道路建設を推進して供給を充実するという観点から、道路整備5箇年計画を継続的に策定して計画的に道路整備を進めてきた。また、道路特定財源制度を利用して道路建設の財源上の裏付けとしてきた。こうした道路建設に重点を置いた交通政策を採用してきたにもかかわらず、現実には供給サイドの対応を超えて自動車交通量が増大し、道路交通における渋滞問題は一向に改善されていない。さらに、道路建設コストは増大の一途をたどっており、従前のような供給サイドにおける対応を継続することも次第に困難となってきた。

交通需要管理が注目されるに至った背景としては、もう一つ、環境問題の深刻化がある。すなわち、交通需要管理は、特に米国において注目され、現に採用されてきたが、その直接の契機は、深刻な大気汚染問題であった。この間の経験から、従前の交通政策のように交通需要の増大に追随して供給を増大させていくことでは、自動車交通量の増大に歯止めがかからず、結果として道路交通に起因する環境上の問題を回避することができないことが明らかになった。良好な環境を維持するためには、環境が許容する自動車交通からの負荷を一定の範囲に限定することが必要であり（環境容量）、その許容する範囲に自動車交通を抑制するために、交通需要自体を管理することが不可避となってきたのである。

特に、今日の大都市部における大気汚染の態様は、単に大交通量の幹線道路沿道において局所的に高濃度汚染が出現するという形態ではなく、幹線道路から一定の距離をおいたいわゆる後背地においても高濃度の汚染が継続するという実態となっている。このような、いわば広域的、面的な汚染の広がりに対して、効果的な対策を検討すると、汚染が継続している地域をいわば一つのゾーンとしてその地域内の交通総量自体を抑制することが必要とされる。こうしたことから、都市の一定地域を対策の対象とする交通需要管理が注目されるに至っている。

## 3 近年の道路行政における交通需要管理の位置づけ

第11次道路整備5箇年計画においては、その主要課題の一つである「生活者の豊かさを支える道路整備の推進」の中で「暮らしの利便性向上のための道路整備の推進」を課題とし、その施策の一つとしてフレックスタイムによる時差出勤や、自動車の相乗りの推進など、道路の利用の仕方に工夫を求める交通需要マネジメント施策を効果的に実施するとしている。

この5箇年計画において取り上げている交通需要管理の施策がどの程度進展し、ど

の程度の効果を上げたかについて、厳密な検証がなされた形跡はない。

第12次道路整備5箇年計画においても、その主要課題の一つである「活力ある地域づくり・都市づくりの支援（地域・まち）」の中で「都市圏の交通円滑化の推進」を課題とし、そのうちの「総合的な都市圏交通円滑化」の一環として「交通需要マネジメント（TDM）施策の推進（交通需要の調整・抑制策）」を掲げ、その内容として「フレックスタイムなどピークカット施策やパーク・アンド・ライド、HOV（多人数乗車車両）レーンの設置、TMA（交通混雑マネジメント協会）の設立支援等を関係者と連携して実施する」としている（計画案）。そして、TDM施策実施都市（社会実験を含む）として、秋田市等の時差出勤、宇都宮市等のパーク・アンド・ライド、仙台市等のHOBレーン、札幌市等のTMA等を挙げている。

第11次、第12次道路整備5箇年計画の両者を通じて指摘できる特徴は、次の三点である。

一つは、交通需要管理という道路政策上の手法の政策上の目的が、あくまで道路の渋滞緩和、自動車交通の円滑化という点に限られており、環境上の問題の解決がその政策上の目的とされていないということである。

この点につき建設省道路局作成の「わが国における交通需要マネジメント実施の手引き」は、交通需要マネジメントの必要性について、「わが国の道路においては、道路混雑が年々激化しており、特に都市部では道路混雑が激しく、走行速度が持続的に低下している。このような道路交通の現状を改善するために、道路の交通容量と交通需要を均衡させ、望ましいサービス水準を保つための一つの手法として交通需要者側（利用者）への対策である交通需要マネジメントがある」とし、「交通需要マネジメントの主要な目的は、道路交通混雑緩和及びそれを通じてのモビリティ（移動性）の確保であるが、環境の改善、地域の活性化等に資することも考えられる」としている。

特徴の第二は、交通需要管理の当面の対象が、渋滞問題を抱える地方の主要都市とされている点である。

特徴の第三は、交通需要管理の施策の実施の目標ないし計画が具体的に呈示されておらず、五箇年計画の記載を見る限りでは、交通需要管理の施策の各種の手法の検討段階ないし試行段階にとどまることである。そして、既実施の第11次5箇年計画における交通需要管理の進展度合いおよびその成果についても、はっきりした検証がなされていないという点である。

#### 4 東京都におけるTDMの検討

東京都は、2000（平成12）年2月21日、TDM東京行動プランを発表した。

TDM東京行動プランは、大気汚染や騒音等環境対策が渋滞対策の副次的効果とされていること、道路建設による「容量の拡大」施策が交通需要管理施策とともに掲げられていること等、未だ不十分な点もあるが、わが国最大の大気汚染地域である東京都が交通需要マネジメントの必要性を打ち出し、総合的かつ具体的な施策を事業化スケジュールも併せて示していることは積極的に評価できる。

TDM東京行動プランは、①駐車マネジメントの推進、②道路交通システムの高度情報化、③自動車使用に関する東京ルールを展開、④乗り換えの利便性の向上、⑤自

転車活用対策、⑥パーク・アンド・ライドの検討、⑦ロードプライシングの導入、⑧企業保有車の自宅持ち帰り自粛、⑨物流対策の「9つの重点施策」を掲げている。このうち、「自動車使用に関する東京ルール」とは、都内で自動車を使用するときに、都民、事業者及び東京都などの各主体それぞれが自主的に守るべき行動のルールであり、①自動車の使用を減らす、②低公害な自動車を使用する、③環境にやさしい運転などを行う、との3点を内容として定められた。また、ロードプライシングの導入については、2003（平成15）年度以降の早期導入をめざし、効果的な方法や技術的可能性が検討されている。

このような交通需要管理施策が巨大都市東京都において実現すれば、他の自治体に与える影響は大きく、注目されるものである。

## 5 提言

以上の現状を踏まえ、交通需要管理の実施については次の各点に留意しその実現を図るべきであると考えます。

### (一) 環境対策を交通需要管理の政策目的とすべきこと

わが国の道路交通による大気汚染問題は、環境基準を大幅に超過し、近い将来、その達成について明確な目途が立てられない状況にある。こうした状況に至った原因の一つは、道路行政をもっぱら供給サイドでの対応により推進してきた従前の交通政策にある。とするならば、交通政策の転換の必要があるのであり、自動車交通に関する環境容量を前提として、環境上の政策目標（環境基準）を達成するための手段として交通需要管理を明確に位置づけるべきである。

### (二) 汚染の激しい大都市部でこそ交通需要管理を実施すべきこと

環境目標の達成という政策目的との関係において交通需要管理をとらえるとすれば、その実施対象としては、当然に、環境基準を達成していない都市において、未達成の環境項目を対象に政策的な検討がなされるべきである。

こうした観点からは、大気汚染に関して、環境基準との対比において沿道における局所汚染が問題となっている地方都市を対象にするのでは不十分である。深刻な大気汚染について環境基準達成の目途が立たない東京圏、大阪圏、名古屋圏等の大都市圏こそが、交通需要管理施策の対象とされるべきである。

そして、この場合、こうした広大な都市圏全体としての広域的な大気汚染の改善が政策上の目的として設定されるべきであるから、その施策に関しても、地方公共団体の枠を越えて都市圏全域にわたる広域的な交通需要管理が検討されるべきである。

### (三) 交通需要管理を緊急に実践に移すべきこと

しかし、他方では、大都市圏を中心に、自動車交通を主要な原因として深刻な大気汚染が継続しており、排ガス規制等の他の規制手法においては、近い将来の環境基準の達成が見込めない状況である。こうした中においては、交通需要管理による環境への負荷のコントロールという手法は、環境目標を達成するための短期的な手法として重視される必要がある。

その意味で、環境上の制約に交通政策を適合させるための交通需要管理について

は、緊急かつ短期的に実施されるべきものであり、道路政策においてもその実施の目標ないし計画が具体的に提起されるべきである。

#### (四) 交通需要管理の手法について社会実験の実践を行うべきこと

計画案においては、交通需要管理の政策的な内容としては、実験段階ないし試行段階を越える具体的な目標ないし計画の提起はないが、社会実験の取り組みがうたわれている。わが国においては、交通公害対策として交通需要管理を行うという政策が全く取られてこなかったことからすれば、少なくとも社会実験の提起がなされるに至ったこと自体は前進的なものとしてとらえられる。建設省では1999（平成11）年4月、社会実験を行う地域を全国4～5ヶ所公募することとしているが、それ自体はより広範に行われる必要がある。

交通需要管理は、これまで行われていなかった政策目的とその実現手法であり、こうした新しい政策の実施にむけては、単に旧来の経験に依拠するのでは不十分であり、従前の交通政策にとらわれず、発想を変えて広く社会実験を行い、その中からわが国の実態により適合した施策を見出して、政策の具体化を図ることが求められている。そして、その過程においては、トライアルアンドエラーを是認して、よりの確な施策を可能とすべきである。

他方で、緊急に公害対策を実施すべき地域においては、社会実験の結果待ちとなつて必要な交通需要抑制対策の実施が後手に回ってはならない。

#### (五) 具体的法制度の検討を

##### (1) ロードプライシングの実施

ロードプライシングは、前記のとおり自動車による道路利用に賦課金を課すことによって自動車交通量を抑制する方法である。このロードプライシングについて、高濃度汚染地域において導入の検討を行うことが必要である。具体的には、地域を定めその入口にゲートを設けて流入車に賦課金を課す。賦課金の額をどの程度に設定することが効果的か、地域住民の理解を得られるかなど、社会実験を行うことなどを経て実施することが必要である。また、得られた賦課金は自動車公害の各種対策、被害者救済の財源に充てることを明確にする。道路法などの規定に必要な改正を加え、社会実験の段階からその法的根拠を明確にすることが必要である。

##### (2) 高汚染地域への自動車乗り入れ規制の実施

これは、高汚染地域について時間帯・車種などを定め自動車の乗り入れを禁止する措置を取ることであり、交通規制の方法としてただちに取り得る手段である。前記のとおり、すでに当連合会は1991（平成3）年発表した「自動車公害対策に関する緊急提言」においてこの手法を直ちに必要な地域で取ることを提言しているが、当時と自動車公害をめぐる状況は全く変わっていない。すでに東京都においては、環状7号線以内において土曜日夜（午後10時）から日曜日朝（午前7時）にかけての大型貨物車の都心部への乗り入れを禁止している。これは主に騒音対策によって実施されているものであるが、これを大気汚染などの対策においても活用することができる。この手法は、すでに前記「緊急提言」において提案したとおり、道路交通法110条の2の規定によりいわゆる要請限度を超え

た場合に都道府県公安委員会による交通規制の手法を用いることで可能である。  
この場合、都道府県知事の要請および要請があった場合の公安委員会の規制をそれぞれ義務づけることが必要である。



## 四 既存高汚染地域における対策について

### 1 はじめに

これまでの道路政策を見直し、新しい道路政策を確立するうえで、すでに汚染が激しい大都市部における問題を回避することはできない。特に、すでに供用されている道路沿道における環境悪化、公害被害の激化に対する対策を位置づけることを忘れてはならず、環境が悪化している既存の道路沿道に対する有効な対策は、長期的な検討とは別に今すぐ実施すべきものであり、これをないがしろにすることは許されないものである。

### 2 高汚染沿道に対する対策

これまで述べた交通需要管理に関する様々な対策は、既高汚染地域に対する対策としても重要である。しかし、これに加えて、高汚染沿道・地域においては、これ以上の環境悪化をくい止めるためには、自動車騒音規制、排出ガス規制の自動車構造の改善を進めるとともに、土壌による大気浄化システムを活用した道路のトンネル化等、交通規制や車線削減をはじめとする道路構造対策をただちに実行することが緊急に求められている。

#### (一) 道路構造対策

これまで既存の幹線道路に対する対策として、主に騒音対策として路面の維持修繕、緑地帯・植樹帯の設置、遮音築堤との併用、遮音壁の設置、環境施設帯の設置、高架裏面吸音板の設置、桁構造の改善（ノージョイント化）、低騒音舗装等の環境対策が不十分ながらも実施されてきたが、これらをさらに推し進めることが必要である。

ただし、これらの環境対策の効果は一定評価できるものもあるとは言え、騒音については交通量の増加や大型車の占める割合の増加によって減殺され、抜本的な対策にはほど遠く、また大気汚染についてはほとんど機能しているとは言えない状況である。

何よりも、走行する自動車台数を減少させなければ、その効果に多くの期待はできないのが現実であることから、交通量抑制など根本的対策が不可欠である。

#### (二) 地下化等道路断面の密閉—土壌による大気浄化システムなど抜本的措置の導入

抜本的な騒音対策は道路断面を密閉することである。その方法としてシェルター、覆蓋（ふたかけ）、地下方式の三つがある。地下化などに費用がかかるなどとして根本的対策を先延ばしにするべきではない。

しかし、他方で密閉部分の換気対策が必要となる。換気所を設けてそのままガスを排出すれば換気所付近の大気汚染は深刻となり、換気所に低濃度脱硝装置を設置しなければならない。ただ、オゾンを使用するため、その安全性をはじめ、小型化、省エネルギー化、低コスト化等の技術的な課題が多い。

そこで、最近注目されているのが、土壌による大気浄化システムの開発である。1996（平成8）年度に大阪府が環境基本計画推進事業費補助を受けて実施した実験により、一般的な造園用材料を混合した土壌で自動車排出ガスなど汚れた

大気の浄化が可能であることが明らかとなった。土壌の厚さは40cm、土壌を通気する大気の線速度は2cm/秒が最適であり、オゾン処理により窒素酸化物で90%以上の除去率が得られ、排出ガス中に微量に含まれるアルデヒド類の悪臭物質や有機化合物についても浄化されることが確認された。システムの装置は構造が簡単であり、運転コストとしても電気代と水道代程度であり、既存の低濃度脱硝装置と比べてその必要経費は3分の1程度と推計されている。蓋掛構造の道路等においては、覆蓋部分を大気浄化システムの緑地として使用することにより、排出された排出ガスのほぼ全量が処理できるものと推計されている。この装置を、環境庁は汚染濃度の高い川崎市池上新田測定局（自排局）において設置し、実働させることとなった。

また、光触媒による脱硝装置の実用化の確立と早急な導入を検討すべきである。

### (三) 車線制限等交通抑制

交通流対策として交通規制（速度制限、無人速度取締機、信号機の系統化、車線規制、専用レーン）が環境対策として挙げられる。しかし、これらの施策も、利用者が守るなら一定程度の騒音の減少や排出ガスの減少に寄与することも考えられるが、守られるための交通規制措置等実効ある措置が伴わないためほとんど成果を上げていない。

走行自動車台数を減少させるためには、車線削減が真剣に検討されなければならない。車線削減は、前記シェルター構造または地下化に比べ、技術的、財政的制約はさほど大きくない。現に国道43号線では、当初上下10車線であったものが、沿線住民の公害反対運動や裁判提訴により開通後13年で上下8車線に変更され、震災や最高裁判決の確定という契機もあって、現在は上下6車線で供用されている。

## 3 都市部における高規格道路計画の再検討

### (一) 高規格道路建設の必要性はあるのか

前記のとおり、今回の道路整備5箇年計画においても、高規格道路の整備がその中心に据えられている。計画の策定過程で指摘されている高規格道路整備の必要性に関する主要な論拠は、第一に車需要が伸びていること、第二に欧米諸国と比較しての高速交通網の体系的な整備の遅れ、第三に交通渋滞の深刻化などである。

しかし、第一に、「車需要が伸びている」のだから道路建設は国民的な要求なのであろうか。確かに、車の利便性や快適性などによって、いまだ国民のなかに自動車交通需要が根強くあることは事実であろう。しかしながら、最近の世論調査などによれば、大気汚染騒音などの公害や交通事故、地球環境問題など車社会の弊害を指摘する意見が次第に多くなってきており、高速道路の未整備を指摘する意見はわずかである。

第二に、「日本の道路整備は欧米諸国と比較して遅れている」との論理についてであるが、まず問題なのは高規格道路の定義である。日本には、都市間の高速道路のほかにも都市内高速道路や事実上自動車専用道路となっている有料道路など

があり、こうした道路も含めて比較しないと国際比較はできない。また、対人口比は極めて疑問の多い比較であり、この論理を貫けば、人口が多いところは土地があろうがなかろうがとにかく道路を造らなければならないことになり、そうなれば大気汚染や騒音などの公害問題は一層深刻化するだけである。対人口比の発想は、結局前述の需要追従の発想の延長であると言わねばならない。日本のように人口が過密な国は、そうした人口過密状況を前提にして交通手段を考えることが必要である。そうであれば、道路は空間を占有するのであるから、比較の物差しとしては国土面積、もっと言えば可住地面積当たりの道路の整備状況を考えることが必要である。こうした指標で見ると、日本は欧米諸国と比較しても、高速道路の整備はむしろ上回っている。

さらに言えば、道路整備だけを国際比較するのは片面的で、下水道や公園、文化施設、スポーツ、福祉施設などの他の社会資本の整備状況も欧米諸国と比較するべきであり、総合的な視点から何が遅れているかを見るべきである。

第三に、「渋滞緩和のためには道路建設が必要である」という論理についてであるが、道路を造ることによって渋滞が緩和されないことは、これまでの多くの事例が証明していることであり、こうした論理はすでに事実によって破綻している。

さらに、渋滞の緩和のためには、他の交通機関の整備や交通規制、あるいは物流の合理化など、知恵を絞ればもっと安価で短期に効果の上がる対策は可能であり、渋滞するから道路を造るという発想は、あまりにも安直な時代遅れの発想である。また、地方の高速道路建設を考えるならば、もともと需要が多いわけではなく、現状の道路の拡幅などの他の対応も可能であり、とにかく高速道路網の体系を作り上げねばならないというのも単純過ぎる発想である。

## (二) 大都市圏における高規格道路計画について

特に大都市圏においては、大気汚染の進行が問題とされている一方で、渋滞対策や沿道環境対策のためにも、バイパス・環状道路の必要性があるという議論が存在している。例えば、前記1998（平成10）年11月道路審議会答申「より良い沿道環境の実現に向けて」においても、「より良い沿道環境の実現に向けて施策を展開するにあたっては、……道路ネットワークの整備が基本となる」としており、その位置づけは「既存の幹線道路に集中する自動車交通を分散し、円滑な広域的交通流を実現するための」ものであるとする。しかし、すでに交通量が飽和状態になり、さらに地域の環境容量を超えて汚染が広域化している大都市圏においてこれ以上の高規格道路を建設することは、交通総量を増加させ、地域の環境の悪化を招くことになる。

例えば東京圏について見ると、いわゆる「3環状9放射」のネットワークをなすものとして、首都高速中央環状線（中央環状）、東京外かく環状道路（外環）、首都圏中央連絡自動車道（圏央道）の建設が計画されている。

しかしこれらのうち、中央環状、外環の二つについては、いずれも都部ないし都市化の進んだ地域に計画され、計画沿線がすでに深刻な大気汚染に曝されている。道路沿道の汚染に注目した場合、これらの道路が建設された場合、その沿道を中心に現在の汚染を上回る高濃度汚染がもたらされる危険性が高い。こうしたことから

すれば、少なくとも、その計画地域の一般環境大気における環境基準の達成の目途が立たない状況のもとで新規の汚染源を追加することは、深刻な大気汚染をさらに悪化させる可能性が高いのであり、避けなければならない。

他方で、幹線道路建設を推進する論拠として、必要もなく都心に入り込む自動車交通がこれらの環状道路をバイパスとして利用することにより都心部の自動車交通量の削減効果があり、また、その結果としての自動車交通の円滑化により自動車1台あたりの汚染物質排出量が削減され（排出係数の低減効果）、大気汚染対策としての効果が期待できるということが主張されることがある。

しかし、これらの論はいずれも疑問が大きい。

まず第一に、これらの環状道路をバイパスとして機能させ都心部に用いない自動車交通を迂回させるという考え方について検討すると、環状道路がこうした迂回路（バイパス）としての機能を果たすためには、環状道路が都心部（すなわち自動車交通が集中して汚染が出現している地域）の外側に建設されるということ、およびその環状道路の内側に起終点を持たない自動車交通が相当数あるという二つの条件が必要である。

しかし、立地の点からすれば、外環にしても中央環状にしても、前述のごとくいずれも都部ないし都市化がすでに進んだ地域の内側に計画されているのであり、そもそもその立地からしてバイパス道路としては不適切である。

また、通過交通の比率からしても問題は大きい。東京都ないし23区という地域を対象として、その地域を走行する自動車交通のうちの通過交通（地域内に起終点のいずれをも持たない自動車交通）の比率を道路交通センサをもとに試算すると、東京都全体・23区地域のいずれの範囲で検討しても、通過交通は3%弱（トリップ数）と推定される。こうしたことからすれば、例えば外環が東京都の周辺の環状に建設されたとしても、都内の自動車交通の圧倒的な部分はその内側に起終点のいずれかを持つことになり、外環をバイパスとして利用することにより都心部に不要な自動車交通が入り込むことを防止するという機能はほとんど期待できないことが分かる。

以上、外環を例にとると、その立地が都市化された地域内であること、関連する自動車交通のほとんどがその内側に起終点のいずれかを持つことから、外環は東京圏に対してバイパス道路的な機能を果たすことは期待できず、都市内の自動車交通を都市内で捌く都市内高規格道路という役割しか果たせないことは明らかである。

第二に、環状道路の建設により自動車交通が円滑化し、その結果として自動車1台あたりの汚染物質排出量が減少して、結果として大気汚染対策としての効果が期待できるという論について検討する。

まず、こうした効果が期待できるのは、道路建設の結果として自動車交通が円滑化した場合に、その影響で自動車交通総量の増加がない（少なくとも排出係数の低減化の効果を上回る自動車交通量の増加がない）ということがその論拠の前提となる。

しかし、道路建設を推進する立場からは、渋滞解消・自動車交通の円滑化に伴いどの程度の自動車交通量の増加が見込まれるかという点についての数値的な論拠は

示されていないのであり、こうした自動車交通円滑化による環境対策という効果が真実期待できるかということについては大いに疑問があるとせざるを得ない。

東京都の交通実態を子細に検討すれば、こうした円滑化による自動車交通の増大の危険性は極めて大きい。東京都区部への通勤のための交通手段の利用実態を他の地域と比べると、自動車利用が他の地域に比べて極端に少なく、電車の利用が圧倒的なことが分かる。通勤電車が殺人的とも称される混雑を示しているにもかかわらず通勤者が他の地域のように自動車を利用しない理由は、道路の混雑と駐車場の不足以外に考えられない。東京都の隣接県の居住者は一般的には都内は混雑するから自動車ですぐに行くのはできたら避けたいと考えることは、われわれが日常見聞きする事象でもある。つまり、皮肉なことに東京都においては、渋滞という都市機能の病理が、逆に自動車交通総量の抑制の最大の要因として働いているというパラドックスがある。

また、道路整備と混雑の関係を経年的に見てみると、東京都の都市計画道路の建設はこの間一貫して進捗しているが、他方、東京都内の自動車の平均旅行速度は、この道路建設と平行して一貫して低下している。このことは、単に道路建設という供給サイドの対応で渋滞問題を考えるのは誤りであり、自動車交通需要を適切にコントロールしないと、道路建設を推進しても潜在的な自動車利用の需要を刺激するだけで、渋滞対策にならないことを示している。

次に圏央道について見ると、首都圏50kmという諸外国に例のない大規模な圏域において、沿線地域での「軸状開発」による新たな市街地形成や各種開発事業の誘発効果を目的とした「開発型」道路計画となっている点が特徴である。このため沿線地域においては、現在の東京圏の周辺部地域と同様な東京都心部依存型の市街地化がさらに全面的に広がり、首都圏のスプロールの拡大化がより一層進行していく可能性が高い。それは同時に都心部との間の交通需要の新たな増大をもたらすことは必至であり、またこの50km圏域では公共交通機関も不備であるため、いよいよモータリゼーションへの依存が高まることは避けられない。すなわち、混雑緩和、渋滞解消を旗印にした環状道路自体が新たな混雑と渋滞を呼び起こす原因を作り出すことにもつながる。

こうしたことからすれば、3環状9放射という道路ネットワークを整備しても、こうした自動車利用の利便性を高める施策は、逆に現在渋滞によって潜在化している自動車交通需要をかえって顕在化させ、自動車交通総量の大幅な増大をもたらして、かえって環境容量を超える汚染物質の排出をもたらす危険性が高いと言わざるを得ない。

このように、自動車による大気汚染・騒音の状況が全く改善されていないもとでは、被害の激しい都市部を中心とする地域においては、高規格道路を新たに建設して汚染源を増やすことには慎重であるべきであり、現在の建設計画についてはこれを一時凍結して、環境容量・自動車交通総量抑制の観点から再検討を行うことが必要である。

#### 4 公害健康被害補償法による地域再指定を

1988（昭和63）年3月に公害健康被害補償法による公害指定地域が全面解除されているが、その後もとりわけNO<sub>x</sub>、SPMを中心とする大気汚染は一向に改善されておらず、前記のとおり公害患者は増加する傾向にある。これまで当連合会は、1992（平成4）年11月の第35回人権擁護大会決議をはじめとして、この地域指定解除が根拠のないこと、また公害患者の人権を救済するために早急に地域再指定を行うことをくり返し強調してきた。前記の自治体による条例による救済制度は、児童等を対象とするなど救済対象が限定され、またその内容も医療費助成にとどまっているなど救済としては極めて不十分である。さらに地域指定の指標としてNO<sub>x</sub>、SPMを含めることが必要である。

公害健康被害補償法による地域再指定を早急に行うべきである。

(資料 8)

(資料9)

世界各国の高速道路の整備水準

世界各国の可住面積当たりの自動車保有台数 (A) と高速道路延長 (B)

以上「脱・クルマ社会」より



(資料10) 高速道路整備とこれに伴う既存関連道路の渋滞解消効果についての具体例

首都高速道路公団は、神奈川県横浜市域において、1989（平成元）年9月に高速湾岸線と大黒線、1990（平成2）年3月に高速狩場線の供用を開始した。その結果の交通量の変化を見ると、高速道路については資料10-1のとおり、供用開始1カ月後は若干減少するものの、3カ月後には再び増え始め、元と同じ状態となるところもあることが分かる。

一方、一般道について見ても、旧国道1号線の横浜市保土ヶ谷区保土ヶ谷橋の交通量の変化は、資料10-2のとおり、1990（平成2）年の高速狩場線の供用開始により減少傾向が見られたものの、2年後の1992（平成4）年には早くも供用前の水準ないしはこれを上回るレベルに増加しており、高速道路整備が何ら渋滞解消につながらないことが明らかとなっている。

(10-1)

(10-2)

## 五 道路建設に国民の意見を

### 1 新たに打ち出された道路政策の進め方

#### (一) パブリック・インボルブメント方式（P I）について

新たな第12次道路整備5箇年計画においては、その策定の経過において、前記のように、道路事業の効率化、評価システムの導入、透明性の確保・パブリック・インボルブメント（P I）の実施、パートナーシップの確立の各点が新たな政策実現プロセスにおける重点として挙げられている。

そして、今回の計画策定に取られたパブリック・インボルブメント（P I）とは、住民参加の手法の一つで、計画の策定にあたって広く住民の意見・意思を調査する時間を確保し、かつ策定の過程を知る機会を設ける方法であるとされる（道路審議会建議、1997（平成9）年6月）。この方式に従ったものとして、前記道路審議会建議に至る過程において、同審議会基本政策部会21世紀のみちを考える委員会が道づくりに関する12のテーマを提示した「キックオフレポート」を全国の学校・経済団体・道路利用者団体等に向け53万部配布し、1996（平成8）年5月から7月にかけて3万5674人から11万3316件の意見が寄せられ、それを「ボイスレポート」と題する冊子にまとめた。この意見聴取を経て、同審議会基本政策部会の「中間とりまとめ」を行い、この中間とりまとめに対する国民の1万5057人の意見を受け、前記「建議」に反映させたとしている。また建設省は、今後個別の道路建設について、一部の広域的なバイパス事業などについてこのパブリック・インボルブメント方式を試行していくとしている。

#### (二) 評価システムの構築について

評価システムの構築の点については、計画の見直し・施策の改善・予算配分に反映させるとして、個別事業の評価について事業途中段階、事業完了後においても必要に応じて評価を行う、渋滞対策・交通安全対策など施策毎の評価について評価手法を開発して計画見直しなどを行う社会実験の手法を取り入れるなどとしている。

建設省は、1997（平成9）年12月25日、「道路事業における事業システムの充実について」を発表した。その内容は、公共事業の再評価システムの提起に伴い、建設省内の「公共事業の再評価システムに関する検討委員会」（委員長：技監）において再評価システムの検討を実施するというものである。この中で、1998（平成10）年度の新規着工準備、採択候補の評価にあたり、費用便益分析（B/C）を用いて評価を行い、この評価を踏まえ新規箇所を選択を試行として行った。また、1999（平成11）年度より、事業採択後一定期間経過後の未着工、および長期経過事業について再評価し、事業の継続・中止を判断する再評価を行うとしている。

このうち新規着工の際の評価に用いられた「客観的評価指標（案）」においては、①事業採択の前提条件を確認するための指標として投資効果、調査が完了していること、円滑な事業執行の環境が整っていること等事業を実施していく上で必要な条件を満足しているかどうかの基準を第一に挙げている。また、②事業の効果や必要性を評価するための指標として渋滞対策、交通安全対策、地域連携、防災対策等の

施策目的を現す評価項目を設定し、当該項目がその評価項目を満たしているかを第二に挙げている。

これによって具体的箇所についての評価を行っているが、例えば東海環状自動車道の新規着工準備における評価内容は、公表されているものとしては資料12のとおりである。

## 2 意義と問題点

これらの施策は、個別に見れば、これまでの施策と異なる積極面を有していると評価することができる。パブリック・インボルブメント方式は、計画策定にあたり国民各層の意見を聴取するという試みとして今回初めて行われ、不十分ながらも国民の声を計画に反映させることになる。また、評価システムの構築は、公共事業の見直しの議論が高まる中ではあるが、不要な道路事業の再検討に途を開くことも可能であり、運用によっては従前のような予算がある限り道路が造られるという姿勢を転換することも可能とはなろう。

しかし、前記の個別の施策がどの程度具体的に実現されようとしているかという諸点から検証した場合、その内容・具体化は極めて内容に乏しいものと言わざるを得ない。

今回のパブリック・インボルブメント方式による意見集約は、国民に対して問題提起をする形を取っているが、その内容は一方通行のアンケートである。また、評価システムの評価項目について見ても、従来から内部的に行われていた評価の項目を整理したもので評価項目自体検証されておらず、またどのように各評価項目から事業の採択・不採択の結論を導いたのかについては何ら明らかではない。また、B/Cについての評価を行うとしているが、その内容は便益については走行時間短縮、走行経費現象、交通事故減少の便益について、費用としては道路整備の事業費、道路維持に関する費用を算出の対象としているのみである。そもそも、そこには自動車公害により現実に絶対的損失である健康被害が発生している現状の認識が全く欠如していることは言うまでもない。

さらに、環境保全の観点から見て、道路建設の持つ問題点への基本的な反省は見られない。道路の構築は、他の公共財の建設と同様に自然環境の破壊を伴う。また、道路が設置・供用された場合、それに伴い騒音、大気汚染の被害が生じることは避けられない。さらに、都市部の道路建設によって高架構造の構築物が市街地を分断するなどして、都市の景観が著しく害されることが多い。本来、道路は単に人と物を運搬する機能のみならず、住民の交流を促進し、防災や供給インフラの収容部分の機能を有するなど、多くの役割を都市において果たしている。そして、都市空間にゆとりを与え、線ないしは面としての「まちの顔」を作り上げるなど、景観・美観の形成において大きな役割を果たしているのである。しかし、例えば今回の道路建設に関する評価のシステムの導入にあたっては、評価指標に挙げられているものは、交通円滑化や地域の活性化、交通事故対策等の指標が多く、環境に関する評価項目はせいぜい騒音レベルが夜間要請限度を超過しているかどうか等のみである。計画案では、「良好な環境の保全・形成」という項目の中で、「環境を重視した道路施策への転換を図る」と

記載されている。このような環境への配慮は、単に一つの施策というのではなくあらゆる道路施策の基本原理をなすものでなければならないが、その道路政策における位置づけは未だ貧弱である。

### 3 道路政策における国民・住民参加の原則の確立

本来、道路は公共財であり、国民だれもが利用し、かつその建設・供用によって国民生活・環境に対する重大な影響をもたらされるものであるから、その計画策定においても住民参加の原則が貫かれなければならない。

すなわち、民主主義の制度下においては、民意の反映としての参加の要請は、民主化の要請と同様に自明のことであるとされ、今日の欧米先進国では、「参加なくして民主主義なし」とまで言われるようになってきている。今日では、国民代表ないし住民代表といった間接民主主義が、十分な参加となり得ていないという現実がある。もちろん、議会における監視機能を高め、国民ないし住民の意思を集約して、公共事業の実施の適不適を判断していくことも重要であるが、直接民主主義を積極的に活用することは十分可能である。住民参加は、国民代表または住民代表という参加を超える直接的な参加をめざすところに現代的な新しい意義があるとされており、間接民主主義の手法と直接民主主義の手法を対立的にとらえるのではなく、両者の理念に基づく制度を有効に制定・活用することが求められる。

また、わが国の行政手続法自体が、「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」（第1条）とうたっているように、今日では、行政行為における公正さの確保と透明性の向上は時代の要請になっていると言える。住民参加は、行政と住民とを接近させ、情報交換と対話の場を用意することによって、行政の公正さや透明性を向上させ、もってその合理性を担保し、さらに事後的な紛争の発生を予防することによって行政の効率性を高める機能を有する。このように、行政行為における民主性の確保、合理性の確保、さらには効率性の向上という意味で、公共事業の計画策定手続における住民参加は極めて重要な意義を有する。

多額の税金が投入され、住民生活にも重大な影響を及ぼす道路づくりにおいても、その政策決定に前記の観点が必要とされなければならない。したがって、道路政策を進めるにあたっては、国民ないし住民の参加が不可欠である。ここに言う参加とは、道路政策を立案、実現する主体としての参加－参画を意味する。今回パブリック・インボルブメント（P I）方式によって取られたような、単に国民ないし住民の意見を聴くというようなレベルのものではない。今回の道路整備5箇年計画（案）中には、「国民の意見の反映」「国民の理解」等の表現が見られるが、国民は単に国家に意見を反映させるのみではなく政策決定の主体である。この点で、今一度、国民ないし住民が道路政策決定の主体であるとの基本認識を明確にしたうえで、その参加の形態について検討する必要がある。

考えられる参加の形態については、次のようなものが考えられる。

#### ア 道路計画立案段階における参加

計画に対して意見を述べる、代替案を提出する、それらについて行政と議論す

るなど。

- イ 必要な調査等への参加
- ウ 計画決定段階における判断形成の一主体としての参加
- エ 計画実施段階における参加、自ら計画の管理を行うなど
- オ 各段階での世論調査への参加、アンケート調査など
- カ 審議会等への委員の推薦
- キ 事後的なモニターへの参加

今回の第12次道路整備5箇年計画の策定にあたって打ち出された国民の参加は、このような基本的観点を踏まえ実施されることが望まれ、さらに今回行われたようなアンケートのみならず、もっと主体的な参画の仕組みを確立することが望まれる。

#### 4 当面の改善点

##### (一) 計画策定手続への国民の参加手続の整備

現在、道路についての国の計画は、第12次道路整備5箇年計画の策定手続に見られるように次のような経過をたどる。上位計画として国土総合開発法に基づく全国総合開発計画が策定されているが、これはすでに5次に上る計画として策定されている。この上位計画に即して道路整備5箇年計画が策定される。

道路整備5箇年計画は、前記のとおり今次の策定も含め12次に及んでいるが、策定根拠法は道路整備緊急措置法である。同法2条1項は、「建設大臣は、平成10年度以降5箇年間ににおける高速自動車国道及び一般国道並びに政令で定める都道府県道その他の道路の新設、改築、維持及び修繕……に関する計画（以下「道路整備5箇年計画」という。）の案を作成して閣議の決定を求めなければならない」と5箇年計画の策定根拠を示しているが、計画は行政計画として閣議決定により行われ、国会等の審査が行われることはない。実際には、この計画案は道路審議会の答申を経て策定されている。

このように、現在の道路整備5箇年計画の策定においては、国会すらその内容策定に関与することなく、まして国民の参加は何ら規定されていない。現行の計画手続においては、道路審議会の答申をもとに、建設省が原案を作成し、閣議決定により決定するというもので、国会のコントロールすら及ばない状況で道路政策に関する基本計画が策定されている。すなわち、基本計画の決定は、関係行政機関との協議、審議会からの意見聴取、閣議決定などを経て行政の内部的行為として行われ、国民や住民に対する外部的効力を持たず、法的拘束力もないとされているかわりに、国民や住民が計画決定手続に参加することは制度的に全く保障されていない。しかし、実際には計画に盛り込まれること自体は道路事業の開始を意味し、その後は各事業主体が個々の規制法の許認可手続などに則って手続を進めていくだけになる。また、個々の国民や住民が個別具体的な事業計画の決定手続に参加することも制度的に保障されていない。せいぜい、都市計画決定、事業アセスメントなどの個別の手続の一部に国民ないし住民が参加することができる場合があるに過ぎない。

##### (二) 道路事業の社会的必要性・経済的合理性を確保するための制度の整備

先に見たように、道路整備5箇年計画等道路に関する基本計画は行政の内部決定

によりなされ、個別具体的な事業も基本計画に盛り込まれることがすなわちゴーサインとみなされ、以後個々の規制法による許認可手続のもとで具体的な事業が実施されていく。そのような手続の流れの中に当該事業の社会的必要性や経済的合理性をチェックするためのシステムは道路の場合多くの公共事業と同様に法制度として用意されていない。

例えば、土地改良事業では土地改良法施行令2条により「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」とされ、多目的ダムでは特定多目的ダム法施行令6条により「妥当投資額」を要件とされている。このように事業の経済的合理性の確保が法的に要求されている分野も存在しているが、このような規定は道路事業に関しては置かれていない。このように、現行法制下においては、法制度として道路事業の社会的必要性や経済的合理性を社会的、経済的にチェックし、また国民ないし住民がこれを監視するためのシステムは極めて不十分である。

### (三) 国民・住民への道路事業に関する情報の公開

最後に、市民に対して道路計画についての情報が十分公開されているとは言い難い。前記の計画の評価・再評価手続において、評価の手法がどのように選択、設定されているのか、評価項目についても、どのようにこれを取り上げ、どのような基準としているかについては何ら国民は判断する材料がない。また、費用便益分析を行ったとしているが、評価の結果について十分公開されているとは到底言い難い。一般には、結果としての選択された評価の項目およびいくつかの評価を行った結果の概要が公表されているのみで、これでは評価が各項目についてどのようになされたかも不明である。結論として事業として採択されたということを、結果として国民は知ることができるのみである。

### (四) 当面の改善点

以上の問題点を踏まえ、当面、次の点を早急に改善することを求めるものである。

- (1) 道路整備5箇年計画について少なくとも国会の承認を必要とすること
- (2) 道路整備5箇年計画やその他の道路整備計画において、道路審議会への環境NGO等の参加、公聴会の開催、意見書の提出とこれに対する行政側の応答義務などを定めること
- (3) 道路に関する評価・再評価システムにおいて評価手法を明らかにすること、また環境についての評価指標を取り入れること
- (4) 個別の道路事業においてPIを進めるのみならず、住民投票手続等事業採択手続に住民が参加できる法的制度の検討を開始すること

(資料 1 1)

「建設省ホームページ」より

(資料 1 2)

建設省道路局・都市局「道路事業における事業評価システムの充実について」



## 六 道路特定財源制度とその弊害

### 1 道路整備の財源と道路特定財源制度

#### (一) 道路整備の財源

道路整備の財源は道路事業の種類によって異なる。道路事業は一般道路事業、有料道路事業および地方単独事業の三つに分類されるが、総事業費は約1兆3千750億円（平成10年度当初予算（以下、予算額は平成10年度当初予算）に及んでいない）。

一般道路事業（一般国道と主要地方道の整備事業）の財源は、国費と地方費により賄われている。一般道路事業費は総額約5兆4千720億円となっている。内訳は国費が約2兆9千988億円、地方費が約2兆4千840億円である。

有料道路事業（完成後に料金徴収ができる道路の整備事業）は、借入金によって資金を調達し、料金収入によって償還を行うが、一部、利子補給金、出資金等の形で国費および地方費による助成等が行われている。借入金は財政投融资等を資金としている。事業費の総額は約2兆8千043億円であり、内訳は借入金が約2兆1千843億円、国費が約5千075億円、地方費が約1千484億円であり、約78%が借入金で賄われている。

地方単独事業（主要地方道以外の一般都道府県道と市町村道の整備事業）の財源は、すべて地方費で賄われている。事業費総額は約5兆1千500億円である。

以上の各事業を財源の内訳から見ると、国費（総額約3兆5千063億円）のほとんどが道路整備特別会計から支出される。その財源の内訳は、道路特定財源である揮発油税、石油ガス税、および運用上特定財源として扱われている自動車重量税などの合計額が約3兆4千153億円と、約97%を占めている。

地方費（総額約7兆3千468億円）の財源の内訳は、地方道路譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、軽油引取税および自動車取得税など特定財源の合計額が約2兆6千569億円と、約36%を占めている。

以上から明らかなように、道路投資総額のうち特定財源からの支出が国費・地方費合わせて約6兆7千220億円と、道路投資額の約47%を占めている。

#### (二) 道路特定財源制度

道路特定財源制度は、戦後の劣悪な道路状況を緊急に整備するために、1953（昭和28）年に制定された「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」により、揮発油税収相当額を道路整備に充てなければならないとしたことに始まった。そしてこの制度は、1958（昭和33）年制定の「道路整備緊急措置法」に引き継がれて今日に至っており、同法により策定が義務づけられた道路整備5箇年計画実施の財源とされている（同法3条）。

この制度は、「道路を緊急かつ計画的に整備する」（同法1条）ことを目的にしていた。当初は揮発油税（いわゆるガソリン税）のみが道路特定財源であったが、その後、国税として地方道路税（昭和30年）、石油ガス税（昭和40年）および自動車重量税（昭和46年）が、また、地方税（道路整備目的税）として軽油引取税（昭和31年）および自動車取得税が創設され、道路特定財源の拡大が図られた。

また、税収の伸びもあって、発足当初は237億円であったものが、1997（平成9）年度では約6兆392億円にも及んでいる。

## 2 道路特定財源制度の問題点と弊害

### （一）問題点

道路特定財源制度は、受益者負担・損傷者負担を基本理念としていると言われる。

しかし、実質的に目的税となるので、あらかじめ用途の決まった財源が予算中に生じることになり予算総計主義の例外になることや、税負担の応能主義原則を崩して応益主義を持ち込むことになるという問題点を持っている。

また、この制度は、沿革および道路整備緊急措置法の立法目的からも分かるように、ともかく緊急に道路整備が必要であるという前提に立っており、道路整備が極端に低い水準にある時には、道路整備の水準を高めるための制度として合理性を有した。

しかし、他の社会資本整備の場合と比較して、道路整備の場合にのみ受益者負担・損傷者負担を強調する合理性があるのか疑問である。また、受益者負担・損傷者負担の理念を前提にしても、だからといって税収のすべての用途を道路建設にのみ限定するべきであるとの結論にはならない。

### （二）道路特定財源制度の改革を

今日では、以下に述べる点から、現行の道路特定財源制度はかえって弊害をもたらしている。

#### （1）わが国の道路整備の水準は高いこと

現在、わが国の道路整備の水準は、量的な面ではすでにトップクラスとなっており、先進諸国（アメリカ、旧西ドイツ、イギリス、フランス、イタリア）と比較しても高い水準にある。道路特定財源制度が導入された時代とは、明らかに事情が異なっている。

すなわち、国土面積あたりの全道路延長と走行台キロあたりの全道路延長では第1位である。人口あたりの全道路延長と保有台数あたりの全道路延長はアメリカ、フランスに次いで第3位であり、旧西ドイツ、イギリス、イタリアを上回っている。可住面積あたりの全道路延長（イタリアを除く）では断然に第1位となっている。

比較的整備が遅れていると言われる高速道路を比較しても（イタリアを除く）、国土面積あたりの道路延長では旧西ドイツについて第2位であり、アメリカ、フランス、イギリスを上回っている。また可住面積あたりでみると、旧西ドイツをも上回っており第1位である。

#### （2）交通量主義から交通需要管理への転換が必要なこと

道路特定財源制度は、道路整備5箇年計画の財源確保のためのものであった。ところが、その道路整備5箇年計画は交通需要に追随したものであり、その結果、自動車交通総量は増加の一途をたどり、現在の大気汚染や交通渋滞をもたらした。前記のとおり、今や交通需要追随による交通量主義の道路政策は限界に達している。交通需要そのものを管理して、交通量の削減を図っていくべき時期にきてい

るのである。

しかし、道路特定財源制度がある限り、財源があるのだからともかく道路整備を推進しようということになり、その結果、交通量が増大するという悪循環を断ち切ることができない。道路整備水準が上がれば、税収が増え、さらに道路整備水準が上がり、とどまるところがない。

### (3) 他の社会資本とのアンバランスをもたらしたこと

道路以外の鉄道など他の公共交通施設や公園・下水道・住宅など他の社会資本とのバランスを考えると、道路特定財源制度があるが故に、道路整備にいかにも過度の投資を続けてきたかが分かる。

#### ア 他の公共交通施設とのアンバランス

公共交通施設の投資シェア（平成8年度）は、道路が86.0%、港湾7.1%、鉄道3.9%、空港3.0%となっている。これはここ数十年間同じ傾向である。道路整備投資がいかに突出しているかが分かる。このアンバランスをもたらした主たる原因は特定財源制度であり、交通手段として過度に自動車に依存させた原因となり、その反面、鉄道等の他の公共交通手段が衰退した。その衰退の過程で、充足されない交通需要を潜在化させ、大量の交通弱者（年少者、高齢者、身体障害者など）を生み出し、一方で自動車公害、交通事故渋滞などの深刻な交通問題をもたらした。

#### イ 公共交通設備以外の他の社会資本とのアンバランス

わが国における一人あたり都市公園面積、下水道普及率、および一人あたり住宅床面積は、いずれも先進諸外国と比べると極めて見劣りする。このような社会資本整備水準の低位をもたらしたのは、投資額のアンバランスである。1998（平成10）年度建設省関係予算（国費）のうち、道路整備は約2兆5400億円（40.9%）、治山治水は1兆2152億円（19.5%）、都市計画（公園・下水道等）は1兆2695億円（20.4%）、住宅・市街地は1兆1412億円（18.4%）となっており（シェアは災害関係を含む公共事業関係計を100%とした場合のもの）、都市計画および住宅・市街地の合計額よりも道路投資額の方が大きい。この主たる原因も特定財源制度にある。

## 3 提言

以上のように、特定財源制度は、自動車公害の増加、交通渋滞の悪化、他の公共交通施設の衰退、他の社会資本の整備率水準の低位をもたらしている一つの原因となっている。

他方、現行の揮発油税、軽油引取税などの自動車利用者が燃料使用量に応じ負担する税金については、自動車の環境へ与える負荷などの観点から、これらに一種の環境税としての役割を果たさせることが可能である。

すなわち、道路財源にこれが充てられる現行制度を改め、公害被害者救済等の施策、道路沿道環境の改善、公共交通の整備等による地球温暖化対策などに充てることとする。そして、税額の設定次第では自動車使用に対する経済的誘導の役割を果たすこととなり、一種の環境税としての運用が可能であると考えられる。例えば、自動車税制

の改革に関して、環境庁の自動車環境税制研究会報告書は、「奢侈や道路損傷の度合いを公正の基準としている現行の自動車関係諸税は、環境保全への配慮という観点からの特別措置が一部講じられているものの、必ずしも環境保全対策として十分活用されていない。自動車関係税制をより積極的に環境保全対策として活用していくため、次の基本的考え方に立って自動車関係税制の見直しを検討していく」として次の3点を挙げる。

「(1) 環境への負荷を生じさせる活動等を行う者がその負荷に応じた費用を負担すべきであるという考え方に立ち、自動車の利用に伴う環境負荷の低減を図る課税の在り方としては、自動車から排出される環境負荷物質の量に応じて課税を行うことを原則とする。

その際、どの程度の環境負荷を基準として課税を行うかにより、内部化される環境費用の大きさも異なってくる。具体的な課税の対象や税率は、この点に留意し、大気汚染と地球温暖化に係る自動車の環境費用を適切に反映したものとすることを原則とする。

(2) 大気汚染、地球温暖化が1で示したように、いずれも我が国として環境保全上の重要な課題となっていること、また、燃料の燃焼に伴う問題という点で自動車から排出される大気汚染物質と二酸化炭素は相互に関連するものであり、現在の技術レベルでは、自動車排出ガスの低減と燃費改善の技術がトレードオフの関係になることもあるなど、一体として対応する必要があることを踏まえれば、環境保全の観点から自動車関係諸税を見直すに当たっては、その両方の防止の観点を加味した税制としていくことが必要である。

(3) 自動車の利用による環境負荷は、概ね、一台当たりの環境負荷の原単位と自動車の交通量を掛け合わせることによって求めることができる。これらの各要素をそれぞれ低減させる観点から、将来的には、自動車関係税制全体が見直されることが望ましい。」

以上のとおり基本的な考え方を述べているが、自動車交通の総量の削減の観点からは「走行距離に応じて燃料消費料が増加することに着目し、まず、燃料に係る税について環境保全の観点から見直しを行うことも考えられる」としながら、その見直しについては中長期的な検討課題としている。

しかし、これまで述べたとおり、自動車による公害の根絶、CO<sub>2</sub>排出削減などの地球環境の保全の課題が緊急重大な課題である以上、この自動車税制の検討の中で、揮発油税、軽油引取税をはじめとする燃料税についてその用途を道路建設としている現行制度の弊害を改めることは、焦眉の課題と言わざるを得ない。

今後、自動車関連税収を自動車公害対策、自動車公害被害者の救済、地球温暖化防止、公共交通の整備、総合交通体系確立のための費用等に自動車税制全体を充てていくことが必要である。このためには、単に現在議論されている自動車の車齢等による徴収サイドの税額の検討と同時に、税の使用目的サイドの検討が不可欠であり、そのためには、現行の道路特定財源制度を改めることが必要である。

以 上