

道路計画における環境問題と住民参加

武田 文夫*

環境汚染をめぐる紛争は、実は「福祉」の分配・再分配をめぐる紛争であり、主観的な評価の問題であるが故に、道路計画のアセスメントは関係住民自身の評価を基とすべきである。しかし広域プロジェクトになるほど、「ただ乗り」、「ゴネ得」、「不安の心理」などにより、その評価の結果と住民にとっての最適選択は乖離する傾向がある。その補正のために、計画当局の代替案提案能力、補償能力、土地利用に関する権限、地方分権、組織、住民意識調査技法などの改善強化が必要であることを論ずる。

Environmental Problems and Public Involvement in Highway Planning

Fumio TAKEDA*

The conflicts that arise from environmental pollution are in an important sense problems of the distribution and redistribution of individual and social "well-being". In decisions on distribution the dimension of subjective judgement looms large. Therefore, in the assessment of highway construction plans, it is crucial that the subjective interests of local citizens must be represented. However, an evaluation made on this basis does not always result in the most socially optimum policy choice. This is particularly true when the project in question is of regional or national scope. To help meet the challenges of what socio-economists normally call "free-ride," "free-ride-in-reverse," and "exaggerated apprehension," those responsible for highway planning must concern themselves with a meaningful set of policy options, the establishment of new concepts of compensation, the question of land-use impact, the surveying of local public opinion and the involvement of local government in the planning process.

1. 価値観は変化したのか

昭和の30年代から40年代の半ばまで、それ自体が望ましいものとして、日本人によって最も広く受け入れられていた価値といえば、「経済成長」であったことができるだろう。それが40年代の後半に至って、むしろ人間生活を破壊する望ましくないものと見なされる風潮が生れ、それに代って、静かき、清浄な空気や水、緑などに代表される「環境」という価値が、現代の旗手として登場して来た。人によっては、これを価値観の非可逆的变化と見なし、この新しく登場した価値に、殆ど絶対とも言えるほどの重要性を附与している。筆者は、その重要性は十分に認識しつつも、なおそこに見られるような、1つの価値の絶対視の傾向について、若干の危惧の念を抱かずにはいられない。

経済成長や、それと密接に関連する生活の便利さ

の向上や、移動の容易さ (mobility) の増大などがかなりの水準に達すれば、人々にとってそれらをさらに向上させることの限界効用は減少し、それ以外の、とくに金によって市場で購入することが出来ない「環境の質」などの向上への欲求が、高まってくる。しかも経済成長の過程で、それらが破壊され、減少させられたとしたならば、その限界効用も、さらに高くなるのが当然である。それは明らかに現在の特徴的な姿であるが、しかしそれもやはり相対的なものであることを忘れてはならない。もし静かさや清浄な大気や水への欲求が、ある程度満足させられれば、その限界効用は低くなり、別の価値への欲求が高まるであろう。あるいは、もし経済運営が失敗して、所得や雇用の機会が著しく減少する事態が起きれば、再び価値の逆転が生ずるだろう。

人間の生活を保証し豊かにしている社会的、経済的、自然的な要因は実に多様であり、人は、その現在置かれている境遇と、その個性に基づいて、その多様な要因のそれぞれに彼なりの価値づけを行なって、

* (財) 高速道路調査会常務理事
Executive Director, Express Highway Research Foundation
原稿受理 昭和51年10月4日

彼に最も望ましい欲求充足状態に到達しようとする。それは経済学の用語では、彼個人における限界効用均等の状態であり、われわれの日常用語では、各種の欲求がバランス良く充足されている状態である。もしある要因の供給が減少したり増加したりすると、均衡が崩れて、新たな均衡状態への模索が始まる。現在の価値転換とも見える精神状況は、実は諸価値の間の相対関係が崩れて、新たな均衡関係が模索されつつある状況である、というふうには見たい。価値は転換したとして新しい価値を絶対視する考え方に対して、この考え方の持つメリットは次の通りである。すなわちそれは、多様な欲求を持つ個人の集合としての、社会の多様な欲求を注意深く汲み上げて、それをバランス良く充足させるための手段を、いろいろと用意して置くという、より成熟した政策を可能とさせるからである。

いま私は、多様な社会の欲求を注意深く汲み上げて、と言った。いかにしてそれを汲み上げるかこそ、実は新しい問題である。経済的な財への欲求がかなりの程度に充足されて、無形の、より質的なもの——汚染からの自由、教育への機会、創造的な仕事の機会、老後の生活安定など——に欲求の重点が向いて行くとすれば、有限な資源をどのような優先順位で、これらの目的にふり向けて、その達成をはかるべきか。相互に共通の尺度を持たないこれらの多様な諸価値の間のトレード・オフを、どのようにして行なうべきか。それを有権的に裁定する権限者は、存在し得ないのである。従って、政策の意志決定プロセスにおける、何らかの形の住民参加が必然とならざるを得ない。すべての政策が、最終的には、市民または住民と呼ばれる、社会の最終構成単位の幸福のためであることを考えれば、その市民・住民の価値判断を抜きにして、それを決定することは出来ないからである。

2. 環境汚染の社会的最適水準

狭い意味の環境の保全を至上価値とみなす人々の立場から言えば、公害防除の程度を、費用との兼ね合いで決めるなど、犯罪的な行為以外の何ものでもないかも知れない。しかし、生命を損じ、個人の人格権を冒すような「強い公害」は別として、多くの「弱い公害」の防除は、実際には、他の多様な望ましいもの——価値——と人々の心の中で比較考量され、トレード・オフされる性質のものである。典型的な例として、環境汚染の中の道路騒音を例にとつ

て、そのことを若干考察してみたい。

まず、汚染の社会的総費用は、その汚染をある分量だけ排除するのに必要な費用と、その際になお残る汚染の社会的総費用＝汚染排除費用＋汚染による費用、である* われわれの合理的な目標は、この汚染の社会的総費用の最小化をはかることでなければならない。その最小点を求める仕方を、観念的にはあるが図解して示そう。

Fig. 1の曲線C₁は、騒音による沿道住民の被害の程度を貨幣価値で表わしたものである。これをC₁(騒音による費用)曲線と呼ぶ(その実際の測定は最も困難な問題であり、それについては後述するが、ここでは仮に、騒音の増大による沿道住宅地の値下がり具合などで測定し得るものとしておく)。騒音が小さくなるほど被害は減少するので、それは右下がりとなるが、騒音がある限度を超えて減少すると、それによる被害の減少額(すなわち効用)はきわめて小さくなる(騒音減少の効用は逓減する)ので、曲線は右方に行くに従って、急速に傾斜を緩やかにする。

一方、曲線C₂は、騒音を排除するのに要する費用が、排除が進むにつれて、次第に、そして最後は急

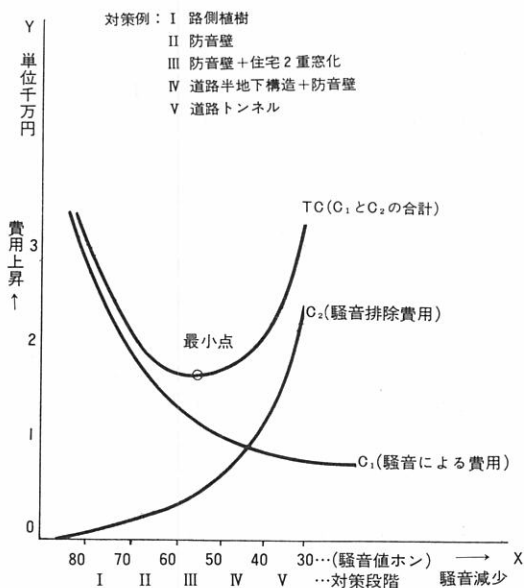


Fig. 1 騒音の社会的総費用*

Total social cost of noise

*本図は説明用であり、数値は架空のものである。

* Foster, Philips W., "Introduction to Environmental Science" Learning System Company, 1972, Chapter 17.

速に高まって行く（排除費用が通増する）姿を示している。その費用とは、例えば住宅の二重窓化、道路の防音壁設置、トンネル化などの費用である。騒音によって社会が蒙る総費用は、騒音排除に要する費用と、残った騒音による費用（被害額）との合計であるから、 C_1 曲線と C_2 曲線の垂直方向での和であるTC曲線が、騒音の社会的総費用曲線となる。TC曲線は、0点において最小となる。すなわち、0点に対応する騒音が、社会的に最適な騒音水準である。図においてはそれはほぼ55ホンであり、それに必要な対策はIIIである。その点を超えてさらに騒音を低下させようとするれば、その対策の効果の割に排除費用は著しく高くなり、社会の総費用は増大し、それは過剰対策となる。社会は、その過剰対策費用を、別のより有効な用途にあてることによって、むしろ利益するであろう。また、0点より左側の対策のみでは不十分であることも、上述の説明から明らかであろう。

従来までの汚染排除対策は、概して0点の左側に止まっていたし、最近の環境保全の論調は、概して0点の右側の対策を要求する如くであり、いずれも、社会的最適水準を外れていると言わざるを得ない。対策は社会的な総費用の最小点を狙うべきであり、それが社会的最適汚染度なのである。無公害化は必ずしも社会的に最適ではないのである。

以上のことは、次のようにも表現できる。Fig. 2におけるように、まずFig. 1の C_2 曲線から「限界排除費用曲線」 MC_2 ——騒音をもう1単位低下させるのに必要な対策費用の曲線——を導き出し、また同図の C_2 曲線から、騒音の減少の「限界便益曲線」 MC_1 ——騒音のもう1単位の低下がもたらす被害額の減少の曲線——を導き出し、その両者の交点 O' に対応する騒音水準を、社会的最適水準と見做すのである。これはFig. 1の0点に対応する騒音水準と同一である（証明は殆ど自明であるので省略する）。この O' 点を超えてさらに騒音を減少しようとするれば、そのための限界費用は、騒音減少の限界効用上廻るので、社会はかえって損害を蒙ることとなる。

3. 住民による汚染の被害の評価

第2節において、環境保全至上主義的なアプローチが、かえって社会的損失を招く可能性があることを示したわけだが、実は、Fig. 1の「騒音による費用」曲線 C_1 を描くことが実際に可能であるが、大きな問題である。騒音の被害を蒙る沿道土地の値下がりによって、その被害額を推定するのも1方法と

考えられるが、それはきわめて不十分であり、一般的には、汚染による住民の被害を、あるいは同じことだが汚染の排除の効用を、直接に測定・評価する手段は存在しないと言うべきであろう。環境の質に関する住民の評価は主観的であり、価値判断の問題であるからである。

従って唯一の可能な方法は、住民の価値判断を、諸種の代替案についての選択をせまる形で、数量的なものに翻訳してゆくことである。例えば、騒音を55ホンからさらに2ホン低下させるために10億円の追加費用が必要であるとしよう。この10億円が住民と直接関係のない国家財源から支払われるとするならば、住民はちゅうちょなく、その対策を要求するだろう。しかし、もしそれがその地域の自治体の予算から支出され、もしその対策を取るとしたら、他の予算支出をそれだけ削らなければならないとしたらどうだろうか。例えば、その地域の老齢年金の支出を削る、小学校か保育所の新設をやめる。あるいは公園の新設をやめるなど。その場合には、地域住民全体として、これらの犠牲と、ある限られた数の沿道住民のための2ホンの騒音低下とを、秤にかけて真剣に考量せざるを得ない。55ホンというかなりがまんでくる水準からの、追加的な2ホンの低下は、ある住民にとって、老齢年金の削減に値しないと感じられ、また他の住民にとっては、小学校新設の断念に値しないと感じられ、結局、住民相互の間の討議によって、その対策は必要ないということにコンセンサスが得られるかも知れない。その場合、少なくとも、55ホンからの2ホンの減少は10億円より小さく評価されたことを知り得る。このような手続き

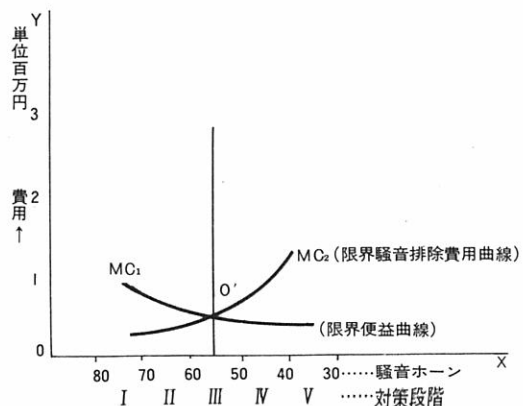


Fig. 2 騒音の社会的最適水準(限界分析)
Optimum level of noise

を、異った騒音レベルについても行ない、その各々について、騒音対策費の支出が、住民にとってどのような他の犠牲をもたらすかを、具体的に明らかにして、その選択を迫ることによって、おぼろげながら、地域住民の騒音減少効用に対する評価曲線の存在が明らかとなり、騒音の社会的最適水準についての合意を得る可能性が、若干なりとも開けてくる。

以上によって、道路計画におけるアセスメントに、住民を引き入れることによって、定量化になじまない要因を曲りなりにも評価し、望ましい対策水準についての同意を得る可能性を示唆したのである。問題は、現在の制度において、たて割り行政、中央主導型の事業執行体制などから、上述のように、住民の選択の結果が、住民自身に返ってくるようになってはいないことである。この点については、後に立戻って若干の考察を加えたい。

4. 受益と被害のアンバランス

最近における道路プロジェクトの、あるいはより広く公共事業一般の遂行が、至る所で困難に遭遇しているのは、それがもたらす「再分配」的影響の故である。道路ができて便利になることによって、多くの利用者や、商店や地主など、利益を受けるものがある反面、その沿道で騒音に悩むもの、日照を妨げられるもの、あるいは新道に交通を奪われて顧客を失う旧道の商店など、いろいろな不利益を蒙る人々がいる。そのような利益の合計と費用および不利益の合計とを比べれば——それが費用便益分析手法のやり方なのだが——、たいていの場合、利益の方が大きい。いや、大きいからこそ、公共的な、あるいは国民経済的な立場から、その事業の遂行が決定されたのである。その立場は、換言すれば、プラスとマイナスとを相殺して、ネットの利益が残るなら、それは遂行に値すると見るわけである。

このような立場に対して、2つの疑問が提示されている。ひとつは、事業遂行のために土地を奪われ、騒音や排気ガスに悩まされる人々の苦しみを本当に貨幣のような客観的な尺度で測ることができるか、というものである。もうひとつは、それができるとしても、果してそれは他の人が受ける利益と相殺することができるものか、というものである。この2つの疑問の含意は明瞭である。空港、新幹線、高速道路などの建設に当って、もし被害を受ける少数者の苦しみが、金銭に変えられない深く切実なものであるならば、それらの交通施設を時々利用すること

によって利益を受ける人々の数が多いという理由のみによって、建設を強行することは許されないというものである。確かにこの2つの疑問はきわめて重要であり、とくに上述のような広域的な交通施設の計画が直面している困難の、本質に関わるものである（交通施設のみならず、電源開発や原子力発電所などの広域を対象とするプロジェクトについても同様である）。

そのような広域的プロジェクトにおいては、利用者はきわめて多数であるが、その利用頻度は1人1人について見れば概して低く、受益はそれだけ薄い。関係地域全体の発展はそれによって促進されるだろうが、それは間接的であり、各個人によってはそれ程痛切には感じられない。一方、被害の方は、沿道の局地において、少数者に対してではあるが、濃密に及ぶ。その少数者にあっては、受益は到底被害を償うものとは感じられない。ゴミ焼却場や下水道のようなローカルなプロジェクトにあっては、それによって利益を受ける者と被害を受ける者の範囲が、ほぼ一致しており、利益と不利益の相殺は、実際において容易であり、被害の受忍を彼らに要求することが可能であるとは、きわめて対照的である。この少数者は、何の理由もなしに、所得や福祉についての不公平な再分配措置を受けると感じるのである。そして彼らは、その被害が日常生活を冒すものであること、局所的に固って居住していることなどから、容易に結束して、有効な反対運動を展開するのである。一方、受益者達は、多数ではあるが個々には受益の意識が薄く、広域に分散するいわば無名の人々であるが故に、賛成促進運動を行なうように組織化される可能性は、きわめて少いのである。広域的公共事業の困難は、この点による所が大きいのだ。

さてこのような広域的プロジェクトの場合の、少数者における薄い利益と濃密な被害——受益と被害のアンバランス——の問題は、単に住民エゴなどと呼び捨て去るべきものではなく、新しい対応策を要求するところの大きな問題として理解されなければならない。その対応策の底を流れる基本原理として、次のものを挙げなければならない。それはヒックスなどが定式化した「補償テスト」——ある政策措置が正当とされるためには、それによって利益を受けるものが、不利益を受けるものに対して、その損害を補償した上で、なお利益が残るとする場合である——である。この原理に従って、実物によるか金銭によるかはその都度の問題として、何らかの補償を、

道路当局から、あるいは受益者から被害者に対して行なうべく、最善をつくすべきであると考ええる。

5. ただ乗りとゴネ得と

上述のような広域的公共プロジェクトの困難性は、やや角度を変えて、良く知られている「公共財の供給におけるただ乗り」という経済学上の概念によっても、ある程度説明できる。道路とか警察力とか国防などは、ひとたびそれが提供されれば、何人といえどもそれを利用し享受することを拒否されないサービス——公共財——である。その供給の実現について力を労した人も、逆にそれに反対した人も、そのことによって差別をされることなしに、それを享受し得るのである。そうであれば、自分でそれを欲していても、誰かがその供給の実現方について尽力してくれることを期待しつつ、自分はその尽力にただ乗りしようというのが、一般の人情であろう。プロジェクトが広域的な性格を持てば持つほど、1人1人が持つ直接的な受益意識も薄くなるし、自分が推進運動をやらなければ……という気持も薄くなる。ただ乗りへの誘因が強いわけである。

受益者、賛成者側におけるただ乗り傾向の、その丁度裏返し現象が、被害者、反対者の側においても存在する。建設予定路線の近傍にあって、騒音等の被害を受ける住民には、被害を必要以上に誇張し、強い反対を唱えるべき、強い誘因がある。それによって、彼の「環境権」——静かで汚染のない生活空間に対する権利——を事業遂行者に高く売りつけることができるからである。道路交通が発生させる公害は、ひとたびその道路が開通してしまえば、それに反対した人、しなかった人、補償を多く得た人、少なく得た人を問わず同様に振りかかる。そうであれば、ちゅうちょなく、反対し、高い補償を要求した方がよい。この様にして、彼は要求する。しかも、心の中で、他の人達は彼よりも控え目であることを期待しつつ、そうする。彼1人が要求者であるならば、彼はきわめて高く、その環境権を売り渡すことができるだろうから。これが「ゴネ得」現象のメカニズムであり、それは、賛成者側の「ただ乗り」現象と正確に対応する、負の「ただ乗り」現象である*。

ところで、もちろん彼以外の人も、彼と同様に考えて、同様に行動する可能性が高い。そしてそれは、結局、その道路プロジェクトを、彼らの強い反対の故か、高くつき過ぎる補償の故かで、実施不可能に陥れる可能性があるのである。

さて、本節で述べた所を要約すれば、公共財の利益を享受すべき人々は、他の人々の努力にただ乗りしてそれを得ようとし、公共財の提供の過程で発生する公害の被害者は、他の人々が控え目であることを期待しつつ、自分は高い補償を得ようとすることによって、結局は、公共財の供給そのものを困難ならしめる傾向がある、というものである。もちろん、これは、公共財の提供をめぐる住民行動の1側面を述べたに過ぎない。しかし、公共財 (public goods) の提供と、それから派生する公害 (public bads) という、市場メカニズムの外で行われる問題については、それをめぐる受益者と被害者自身の選択にすべてがまかされる場合、彼ら全体としての立場からの最適供給水準が到達されない傾向があることは、指摘するに値すると考えるのである。

6. 住民意識の構造(1)……不安と期待の実現度

日本道路公団が49年、50年に行なった高速道路に関する広汎な住民の意識構造に関する調査は、今まで述べたことと関連させて見ると、きわめて興味あるいくつかの問題を示唆してくれる**。この調査は全国的な規模で18,000のインタビューを行なって、一般市民による高速道路の社会的評価の平均像と、その背後にある意識構造とを把握しようとしたものである。まず、質問の冒頭にSemantic Differential法によって人々の高速道路についてのイメージを調べているが、それによると、Fig. 3のようになる。同図は高速道路についてのイメージを、新幹線、生活道路のそれと対比してあらわしたもので、各尺度による評価が外側の円周に近いほどイメージは良く、逆に円心に近いほど評価は低い。高速道路は新幹線と殆ど同様なイメージを持たれており、人々の生活に密着した生活道路にくらべて、「必要性」以外の項目ではすべて円周に近く、かなり明るく良いイメージを持たれていることがわかる。

次に、インタビューの締めくくりに、高速道路建設に対する総合評価を尋ねているが、その結果は、Fig. 4の通りで、通過市町村の一般住民においては、約70%が賛成し、約27%が反対している。この反対のうち、約20%は「どちらかと言えば反対」で、対策の施し方如何によっては消滅する可能性が強いも

* 村上泰亮 「公害における同意と非同意」中央公論1970年8月83～84頁

** ①日本道路公団「高速道路の利用実態及び住民意識に関する調査報告書 昭和50年3月 ②同上「住民意識調査の多角的解析」昭和51年3月

のである。

先のイメージとこの総合評価を合わせて考えると、通過市町村における住民一般の高速道路に対する評価は、かなり肯定的であり好意的であると言って良いだろう。しかるに、現実の高速道路の建設は、至る所で反対に遭遇して難渋し、マスコミなどに代表される世論も、きわめて非同情的、批判的であるように見える。このようなくいちがいの原因は、前4節と5節に述べた、少数者における受益と被害のアンバランス、公共財の供給における「ただ乗り」傾向と、その裏側である「ゴネ得」傾向などが、その主なものである。

しかしそれだけではない。この調査の中で、建設前に住民が抱いた期待と不安が、道路の完成後にそれぞれの程度に実現したかを尋ねているが、それ

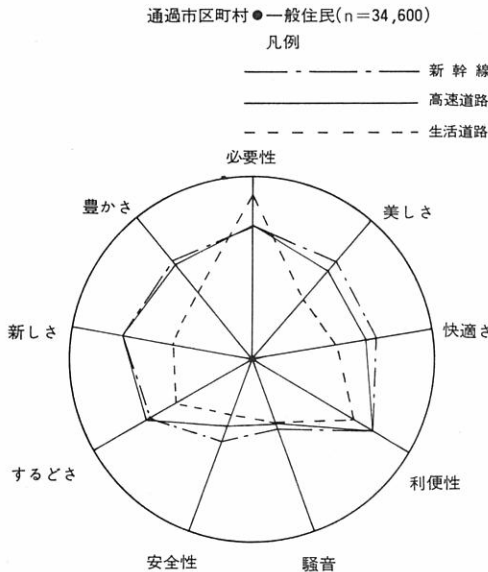


Fig. 3 高速道路イメージ
The public image of highways

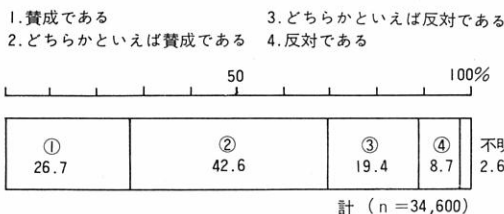


Fig. 4 高速道路建設に対する全般的評価(通過市区町村)
Local attitudes toward highway construction in affected areas

によると不安が実現した(危惧した通り、またはそれ以上にいやな事が生じた) 度合は、期待が実現した(期待した通り、またはそれ以上に効果があった) 度合よりも遙かに低いのである。すなわち、不安の実現度は約47%であるのに対して、期待の実現度は約68%である(道路の近傍だけを取れば、その数字は38%対64%となる)。これは裏から言えば、良いことの期待はやや控え目に、悪いことに対する不安(危惧)は過大に感じられるということである。この確かに理解し得る人間心理は、高速道路などの実施に対して、必要以上の阻害的な要因として働かずにはいないのである。道路の計画に当って、影響を受けるすべての住民の評価と選択とを計画に反映させることが、きわめて重要であることを、第3節において述べたけれども、彼ら自身の事前の評価と選択は、4節、5節と本節に述べた理由によって、必ずしも最適な選択には導かないのである。

7. 住民意識の構造(2)……評価を規定する諸要因

ここで、本編の本筋の議論からやや外れて、上述の住民意識調査から、ひとつの興味ある問題——住民の評価を規定する要因は何かを見てみたい。前述の高速道路に対する総合評価について、それを見よう。第1に、その評価は、一般住民とオピニオンリーダー的な立場にある人々とは、かなり異なる。通過市町村の一般住民においては、「賛成」・「どちらかと言えば賛成」合わせて約70%、「反対」・「どちらかと言えば反対」合わせて約28%であったが、オピニオンリーダーにあっては、前者が約87%、後者が13%であって、評価が高い。一般住民が、高速道路の期待されるメリットとして、交通の便、早く着ける、の2つを圧倒的なウェイトで挙げているのに対して、オピニオンリーダーは、地域の発展、早く着く、市街地や国道の混雑緩和、地域経済の活発化の4つを殆ど同じウェイトで挙げている。そこに両者の視点の相違が感じられる。これが総合評価の違いをもたらしているのであろう。

次に、きわめて当然ではあるが、車保有者(車をいつでも使い得る状態にある人を含む)の評価は、非保有者のそれより、明らかに高い。また、市街化区域の住民と市街化調整区域の住民のそれは、有意に異っている。前者の評価の方が低いのである。前者は、既に都市的便宜を享受しているので、モビリティのこれ以上の増大に、それほど価値を置かず、逆に、密集地帯であるが故の、汚染への敏感さ

を持っているからであろう。後者では、モビリティの向上への欲求がより強く、また、非密集地帯で、車の利用価値が高いなどの理由が働いているに違いない。

住民の職業も評価に影響する。経営管理、商工・自由業、労務などの職業人が高く、農林漁業の人々が低く評価する傾向がある。興味があるのは、「家に病人がいる」という要因が、高速道路に近い沿道地区では、否定的な評価につながり、より広い通過市町村地域では、肯定につながることである。前者では騒音・振動などの公害が問題であり、後者ではいざという時の病院への接近性が問題とされるからであろう。

もう1つ興味があるのは、購読新聞の種類と評価との相関である。地方新聞、日本経済新聞の購読者は、肯定的評価への傾向があり、朝日、毎日、サンケイ新聞そしてとくに赤旗の購読者が、否定的評価への傾向を持っていることが指摘される。おそらく、新聞を選択する際に働いた価値観が、そのまま高速道路を評価する際にも働いているという側面と、選択した後、その新聞の論調に影響されるという側面との両方があるのであろう。とくに地方紙の購読と上記の朝日などの三大中央紙の購読とが逆の相関を持っていることが興味深い。これを独立のテーマとして深く調査する価値があろうと考える。

以上は評価を規定する要因の一部の紹介に過ぎないが、それでも、属性や境遇によって人々の判断やニーズが多様に異なること、しかしその多様さは必ずしも理解し難いものではなさそうであることがわかる。住民参加への対応を有効ならしめるために、この種の研究は今後さらに進められる必要があろう。

8. 計画当局のコンフリクト調整能力

人々はある種の経済的、社会的な基礎的欲求についてはかなりの充足度に達した結果、従来とは異った欲求、とくに生活の質に関する無形の諸価値を高く評価するようになった。しかしその局面だけに注目して、環境の清浄さなどの特定の価値を絶対視することは正しくない。有形、無形の多様な価値の、バランスのとれた共存を計ることこそ大切である。道路の建設、供用がもたらす諸種の環境汚染についても、それを完全に排除することが社会的に最適なのではなく、その排除への努力によって他の社会的、経済的な福祉への機会が犠牲となることを考えて、その双方のトレード・オフを適切に行なって、地域

住民の最大満足をもたらすようなある汚染水準に到達するよう努力すべきである。そのような適切なトレード・オフは、第1義的には、関係住民自身の評価を基礎としなければならないが、それが住民参加によって有効に行なわれ得るのは、直接自治の原理が有効に働く狭い地域においてである。幹線道路のような広域的プロジェクトにあっては、沿道被害者における受益と被害の著しいアンバランス、多数の潜在的受益者の「ただ乗り」傾向、少数の潜在的被害者の「ゴネ得」傾向、不安が誇大に感じられる人間の共通心理などによって、住民の意志に任せたままでは、常に事業の遂行が困難となり、公共財の供給不足への傾向が必然となるのである。従って、住民の多様な欲求、とくに道路建設がもたらす不利な再分配効果についての、住民の多様な救済要求に有効に答えるために、また、住民参加の限界を補って最適選択をもたらす、適切な公共財の供給水準を確保するために、道路当局が持っている計画・事業遂行能力を大幅に増強する必要がある。

以上の通りであるから、本節ではその増強の問題、とくにもろもろのコンフリクトの調整能力の増強について論ずることとする。

8-1 有効な代替案の提案能力

最近における中央高速道路建設に関する烏山、三鷹、高井戸紛争に見られるように、建設の最終段階における住民紛争の解決は、当局側において実施に移し得る対案が著しく限られているという理由で、極めて困難である。道路の線形や構造などの選択についてより自由度を持ち、更には遡って、路線の概略位置の選択（回廊選択）、道路の規格、規模の選択について自由度を持っている段階では、住民の諸要求に対応する可能性は、遙かに大きい。さらに、もう一步遡って、道路をつくる代りに、交通管理やバス運営の効率化、パークアンドライド方式の推進などによって、交通改善の実をあげる案の選択までが可能となれば、計画当局の住民対応は、より一層容易となるであろう。

しかし、現実の制度の下では、このことは難しいのである。例えば高速道路建設において、路線の法定、計画主体の途中交替などもあって、従来までは、かなり後の段階からしか対住民協議は始まらないのが実情であった。道路建設に対する代替案としての交通管理の効率化案に至っては、広域的な道路プロジェクトにおいては、管轄主体の違いによって、制度的に不可能である。制度的改善または異った計画

主体間の調整の強化によって、これらを可能とする工夫と努力が必要とされるであろう。

8-2 土地利用の誘導

道路が沿道住民に与える不利な諸影響の問題を解決するのに、道路そのものの路線や構造についての工夫だけでは明らかに限界がある。そこで、沿道の土地利用の内容を、道路交通と調和した共存し得る様に変化させるという観念が、きわめて重要となる。新設の高速道路やバイパスの沿道には、道路に近接して住宅が続々新築されて、後日の憂いの種となるが、それを防ぐ法的手段はない。あるいは東京の環状7号線沿線における住宅の排気ガスや騒音による悩みは、移転による以外には完全に解決され得ないが、移転を容易にする助成措置は、現制度の下では困難である。現制度を変えるにしても、欧州におけるような端的な沿道の建築制限を法制化することは、わが国では困難であろう。むしろ有望なアプローチとしては、幹線道路、街路の沿道の地権者が、道路指向型あるいは耐騒音、耐排ガス型の施設用にその土地を利用、転用する場合に、それを補助、融資、免税などの手段で助成しながら、一方において、住宅などの建築制限を行なうことであろう。つまり、アメとムチの政策である。そのための必要財源は、道路利用者の負担によることが望ましく、従って、燃料税等の収入をそれに充てることが適切であろう。そのほか、現制度の下でも、都市計画上の用途地域の指定、市街化、または市街化調整区域の指定の制度を活用して、道路と調和しない開発を抑制し、調和する開発を促進することも出来る筈である。

8-3 補償能力の増大

道路から発生する騒音、排ガス、振動、日照障害などの汚染に対する住民の苦情の問題は、誰が道路の近傍空間に対して第1義的な権利を持つと考えるかによって、それに対する救済策が異ってくる。空間に対する権利が住民に属すると考えれば、それへの侵害に対して完全な復元か、もしくは完全な補償が必要となる。それは環境権——amenity right^{*}——の承認である。空間が誰にも属さない、あるいは道路管理者や道路利用者に見れば、答は全く逆になる。従来は後者の考え方が事実問題として優先していた。しかし最近の風潮は、前者に傾きつつあるように見える。ある意味では、これは最近とみに価値の上昇を見ているところの空間の所有権が、道路当局から住民へ移転することであり、企業による汚染の場合を例にとれば、それが企業から住民へ

移転することである。それが正しいとすれば、これはきわめて巨大な富の再分配^{**}現象であり、この小論でその当否をにわか論ずることはできない。しかし考察のための若干の足掛りについて述べることは許されるだろう。第1は、その地区の用途指定が何であるかによって答が変わるべきだということである。第2はあとさき——住宅と道路のいずれが新来者であるか——によって答が異なるべきだということである。第3は、4節に述べた個人における受益と被害のアンバランスの度合によって、補償の必要度が異なるべきだという点である。詳論のいとまはないが、これは検討に値する好個のテーマである。

8-4 地方自治体の役割

幹線道路のような広域的プロジェクトにあっても、その計画、実施に当たっての地方自治体の役割は、きわめて大きくあるべきである。第1の理由は、道路の不利なインパクトに対する住民の救済要求は、きわめて多面的で生活の万般に及ぶので、住民の生活に密着し、かつ総合行政的である地方自治体でなければ、それに充分対応することは困難だからである。第2の理由は、第3節に述べたように、住民による選択の結果が、住民自身にはね返って来るような制度の下においてのみ、住民自身による利益と不利益の評価、便益とコストのトレード・オフが、社会的な最適選択へ導く可能性があるからである。だが、この2つの面で地方自治体の役割を大きくすることには、2、3の重大な困難がある。第1は、広域的プロジェクトである高速道路などから発生する問題について、何故、狭域の代表者である地方自治体が、それをわがことのようにして解決に努力しなければならぬかという、地方自治体側からの疑問である。第2は、それと関連して、ある高速道路の路線の建設が、それが通過する市町村の利益よりは、むしろネットワークの完成という広域の利益のためである場合に、国または広域の利益と地方自治体の利益が対立する可能性があること。第3は、すでに述べた「ただ乗り」と「ゴネ得」の存在に対しては、地方自治体といえども無力である、ということである。従って、これらの困難を克服する工夫が必要とされるであろう。

8-5 組織の問題

最後に、重要性を増しつつある住民参加に対応す

* Mishan, E. J., "The Cost of Economic growth", Penguin Books 1967, pp98-105.

** 村上泰亮 上掲書 83-84頁

べき行政側の組織について、一言して終りとしたい。ある米国人の観察者が、日本のある道路当局の内部運営が、米国のそれにくらべてよりオープンで、上下の間の情報意見の交流が円滑であることに印象を受け、それが住民参加への有効な対応の条件であることを述べたのは、興味深い*。しかし、それは一面であって、他面、わが国の組織はたて割りであり、中央集権型である。それは、たて割りの専門行政範囲を遙かに超えて、万般にわたる住民の欲求に答え難く、また、きわめて生活に密着し即地的である現地の問題に対処するのにも、不向きなところがある**。このような体制を改善することなしに、単に住民参加の形だけを整えるならば、結局は住民の失望と不満とを助長することになることを、怖れなければならない。

参考文献

- (1) 松原治郎、似田貝香門「住民運動の論理」学陽書房、昭和51年
- (2) 村上泰亮「公害における同意と非同意」中央公論、昭和45年8月
- (3) 阿部齊「道路と住民運動」高速道路と自動車、昭和51年6月
- (4) 武田文夫「環境問題を捉え直す」同上、昭和50年12月
- (5) "Citizen Participation and Community Values"(5reports), Highway Research Record No.380, 1972.
- (6) Proceedings of a Panel Discussions on Community Involvement in Highway Planning and Design, U.S. DOT and MIT, Jan. 1973.
- (7) Mishan, E.J., "The Cost of Economic Growth", Penguin Books, 1967.
- (8) Barkley, Paul W and Seckler, David W., "Economic Growth and Enviromental Decay", Harcourt Brace Jovanovith Inc., 1972.

* フロイド・エ・シェル及びアンソニー・ケイン「日本の道路の印象と米国における道路の社会経済的問題」(日本道路公団への報告) 1976年

** 松原治郎・似田貝香門「住民運動の論理」1976年 247-249頁