

道路法制と環境保護

三橋良士明

はじめに

一 国土・地域開発と道路行政

- (1) 地域における道路の機能
- (2) 国土開発と幹線道路体系

二 道路法制における国と地方自治体

- (1) 現行道路法制の概観
- (2) 道路の建設手続
- (3) 道路の管理主体と地方自治

三 道路法制における環境保護

- (1) 道路建設・管理法の保護法益
- (2) 道路の建設・管理に対する司法的コントロール
おわりに

はじめに

地方中核都市である静岡市は、地理的にはほぼ東京・名古屋の中間に位置し、ここを通過して東京・名古屋・大阪等に

往来する自動車交通の激しい所である。昭和四四年には東名高速道路が開通したけれども、通過交通道路としての国道一
号線の役割は依然として高く、昭和四一年に、静清バイパス（清水市興津―静岡市丸子間二四・三キロ）の路線計画が発
表され、昭和四六年三月に、都市計画決定および告示がなされた。この静清バイパス建設の目的は、「第二次静岡市総合開
発計画」（昭和四五年三月）によれば、「限界に達している国道一号线の交通量に対処するとともに、市内交通と通過交通
の分離をはかるため」であった。この静清バイパス建設は、公共事業と環境問題、さらには地域交通体系と都市計画のあ
り方についての問題をはらむものであるが、昭和五二年四月、バイパス建設予定区域の平和町地区住民七〇名は、道路区
域変更処分の取消しを求めて静岡地方裁判所に提訴した。すでにバイパス建設計画の発表以来、地元では「静清バイパス
反対同盟」が結成されて、建設省および静岡市との「交渉」が行なわれてきたが、住民側の「静清バイパスの現計画の再
検討と路線変更」の要求は、基本的に当局の受け入れるところとならず、昭和五二年一月六日の建設省告示第一号をもっ
てなされた道路区域変更処分の取消しを求め、道路建設と環境破壊の問題を裁判で争おうとしたのがこの訴訟である。⁽¹⁾

本件訴訟において、原告らは、本件道路の建設によって、騒音・大気汚染・振動その他の住民の生活環境および自然環
境が破壊される結果となることは容易に予測可能であるとし、それ故、本件道路の建設は違法であると主張してゐる。本
件処分の違法性についての原告の主張の第一は、「およそ道路の建設にあたっては、それが自然環境や生活環境にどのよ
うな影響を及ぼすか、予め十分に考慮し、道路公害の発生の防止をも当然考慮すべきである。これを考慮せず、一方的に
区域変更をした被告の本件処分は違法である」ということである。第二に、「被告はかかる環境に及ぼす影響についての
事前の調査・評価をせず、しかも前記住民団体と事前に協議することを約していながら、それを無視して、抜打的に本
件処分をなしたのであって違法である。」第三に、「道路の区域の決定は、（道路）法一八条一項にその実定法上の根拠を
求めうるであろうが、区域の変更について（の同条の規定）は、すでに区域の変更をした場合の単なる手続規定にすぎな

いのであって、現行法上道路の区域の変更を認めるべき法律上の根拠はないといわねばならないから、本件道路区域変更の処分は法律上の根拠をかくものであって違法である。」第四に、「本件処分は、既存道路区域には全くの変更がない。従って本件変更処分なるものは、区域の変更とはいえないから違法である。」第五に、「本件変更処分は、国道一号線中、静岡・清水両方の市街地を通過する部分に代えて山の手を通過するいわゆる静岡バイパスを建設しようとする計画の一部である。(ところが、本件処分の変更区域は)袋道であって、東京・大阪を結んではいけない。従ってこれらの部分は到底国道一号線の一部とはいえないのであって、国道一号線の区域の変更には当たらないから本件変更処分は違法である。」(一)内は筆者による補足)

以上が訴状に記された本件処分の違法事由であるが、本件訴訟は、法解釈上の争点についてのみならず、道路の公共性と環境保護の問題を法的に検討することの必要性をも含んでいる点において、注目されるべき訴訟であろう。すなわち、道路の公共性の具体的内容の分析は、「当然のことながらそのいうところの『公共性』によって保護される権利利益とそれによって被害を受ける者の権利利益との分裂・対立を客観的に認識しつつ、両者の間の価値序列の分析・体系化にまでいたらざるをえない⁽³⁾」のである。

すでに空港や新幹線の「公共性」については、裁判でも問題となったところであり、また全国各地で住民運動としてあるいは裁判斗争にもなっている道路建設をめぐる紛争においても「公共性」は共通の問題となっているところである。

本稿は、静岡および各地で問題となっている道路建設を中心として道路行政・道路法制における法の機能とその問題点をさぐらんとした研究ノートである。問題の検討に際して、道路建設は全国的地域的交通体系の整備の一環として国土開発・地域開発と密接な連関をもっている点および道路行政・道路法制における国と地方公共団体との関係ならびに道路紛争解決の法構造を主要な検討課題とする。

(1) 静清バイパス問題については以下の資料を参照した。市原茂樹「静清バイパス建設計画と住民の反対運動」『静岡県労働時評』一〇号・一九七二年・三四頁以下、市原「静清バイパス反対運動の経過と現局面」『月刊地域斗争』一九七五年五月号・三四頁以下、大岩北バイパス対策委員会・北安東田中バイパス対策委員会・静清バイパス若葉町対策委員会作成のパンフレット「静清バイパスの路線変更を要求しよう」。

(2) 訴状の全文は、静清バイパス反対同盟発行のニュース「静清バイパス反対」(一九七七年五月一日発行)にも掲載されている。

(3) 室井力「現代日本の行政機関とその作用」『現代日本法分析』マルクス主義法学講座第六卷一二八頁。

(4) 各地の道路公害反対運動について知るには、道路公害問題研究会編集「道路公害と住民運動」(自治体研究社 一九七七年)が便利である。

一 国土・地域開発と道路行政

戦後のわが国の国土・地域開発行政は、「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資する」(国土総合開発法一条)ことを目的としてきた。すなわち、開発行政は、「国民経済の成長」と「国民生活の向上」の二つの目的を理念としてきたのであるが、現実客観的には、そのような開発行政が地域における人口の過密・過疎問題、全国的な公害の発生や土地問題など種々の社会的矛盾を激化させてきたこともまた否定できない事実であった。

本章では、昭和五二年一月に決定された第三次全国総合開発計画とそれに先だつ同年二月に策定された静岡県総合開発計画における道路政策に焦点をあわせつつ、これまでの開発計画の中でも重要項目の一つに位置づけられ、かつ地域開発諸立法において地域開発の最も有効な手段の一つとされてきた道路政策・行政が今日直面している問題点を明らかにしようとする。

(1) 地域における道路の機能

昭和五二年の静岡県総合計画は、「静岡県発展の基本的な課題」の一つとして「総合交通体系の確立」を打出しているが、その骨子は、次のようである。⁽¹⁾ 第一に、「静岡県は、東海道新幹線や東名高速道路などが国を代表する交通幹線が横断し、国土の動脈として重要な役割を果たしている。……本県の交通網は東西に細長い回廊となって、本県全体が通過交通路としての性格を宿命づけられている。このような回廊的な交通条件を生かしながら、より効率的な交通体系をつくるため南北交通の充実が望まれる。」第二に、「幹線交通網の整備と並んで日常生活に密接な関係をもつ通勤や通学、あるいは買い物などのための生活交通網の整備も積極的にすすめるなければならない。」以上の基本的方向を明示したうえで、道路整備計画の目標として、「①生活道路の整備をすすめ、日常生活に必要な交通を確保する。②幹線的な道路を整備し、ますます増加する自動車交通にそなえる。③道路の改善をすすめ、安全な交通を維持する。④地域や自然に調和した道路の整備をすすめる」ことの四つの目標を掲げている。

この計画は、生活道路の整備を第一に掲げかつ強調している点に特色があるといえるが、このような特色は、新全総点検中間報告「地方都市問題」(昭和五〇年八月)においてもみられるところである。すなわち、そこでは次のように指摘されている。「モータリゼーションの進行の地方都市への影響は、単にこのような交通の問題にとどまらない。わが国の地方都市がすでにみたとおりの長い歴史をもつ都市が多く、いわゆる「車時代」に即応できる都市構造をもたないため種々の問題をひきおこしている。道路整備のための水路の埋め立て、家並みの移転、農地・山林の道路への転用、文化財の破壊等いわば、その都市のもつ自然的、歴史的風土の破壊という犠牲にたつてモータリゼーションへの対応が図られてきた一面を否定できない。今後ますます進行する地方都市におけるモータリゼーションとこれら諸問題との調和が大きな課題とい

えよう。⁽²⁾」また、同じく新全総の総点検項目の一つである「全国幹線交通施設の整備について——巨大都市問題とその対策（補論）——」も次のように指摘している。「人口、産業はこれまで急激な勢いで巨大都市地域へと集中を続けてきたが、集積が巨大化した大都市地域では外部不経済が拡大し、土地、水等の国土資源の有限性も顕在化して、集積の利益を求めて集中することのメリットは減退し、今日では、人口、産業の地域的展開の基調は巨大都市問題と過疎問題を根本的に解決し、国土の均衡ある発展を図るためには、地方への人口定住、産業分散の基調を定着させ、さらにそれを促進することが必要である。全国幹線交通施設の整備はこのための重要な課題であるが、一方その効果についてはかえって集中を促進させるという議論もあり、また騒音等沿線地域の居住環境に及ぼす影響も問題となっている。⁽³⁾」……新全国総合開発計画は、国土利用の新骨格を形成するため、首都東京をはじめ札幌、仙台、名古屋、大阪、広島及び福岡を結びながら全国の地方中核都市と連結する新しい総合交通通信ネットワークの形成に努めることとしており、昭和三十年代において、大都市圏内交通がまず高速化されたが、近年、経済社会活動の広域化と生活水準の向上とともに、地方圏と大都市圏間の交通の高速化、大量化の必要性が著しく強まっているので、先行的に地方圏と大都市圏とを結ぶ合理的な高速交通体系を確立し、あわせて、これと直結する地方圏内の関連交通体系及び地方圏相互間の交通体系を合理的に整備することとしている。このことは、ややもすれば地方において生活環境が自然的、社会的、歴史的条件を超えた画一的な近代化を促すこととなり、幹線交通施設の整備が先行すれば地方の生活圏が巨大都市圏に組み込まれてしまうという一面をも有している。しかしながら、今日においても、各地方圏から全国幹線交通体系の整備については促進のための強い要請が出されており、むしろその整備は地方圏の自主的な特色を活かした生活圏の充実のための基礎であると考えられている。⁽⁴⁾」

そして昭和五二年十一月の第三次全国総合開発計画は、「一人ひとりの生活様式や居住の選択が国土の利用や地域社会を形づくっており、一人ひとりの自由な活動をより創造的に発展させる基盤を国土の上に築きあげていく必要がある。こ

のための定住構想を確立しなければならない。定住構想は、第一に、歴史的、伝統的文化に根ざし、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り、第二に、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎に対処しながら新しい生活圏を確立することである」とし、そのうえで交通ネットワークの形成について次のように述べている。「地方の定住圏における交通の課題は、住民の円滑な日常生活を確保し、また定住圏の中心都市の有する都市機能の享受を可能とし、かつ地方の産業基盤を強化するため地方都市、農山村を通じて必要な交通体系を整備することにある。……このため、交通体系の整備に当たっては、地方からの要請もあり、生活関連道路の整備のための投資を拡大するとともに、公共交通と自家用自動車交通との適切な役割分担を図っていかなければならない。⁽⁵⁾」

このように最近の国および地方の行政当局は、道路体系のなかで生活道路と道路の地域的環境を重視しはじめてきているといえるが、それとても、基本的には、幹線道路を中心とした全国的・地域的道路体系の中で位置づけられているのである。そこで次に全国的道路体系の歴史的展開を概観し、その問題点を指摘する。

(2) 国土開発と幹線道路体系

道路建設は、国土開発・地域開発の重要部分を占める。すなわち一本の道路を新設・整備するためには、その地域全体さらには国土全体の開発と交通体系とを関連させた計画性が要求される。

国土開発・地域開発政策と道路建設・整備との大づかみな連関を明らかにするために、便宜上、次の四つに時代区分をして、それぞれの時期の特徴と問題点を指摘する。すなわち戦後の道路行政・政策は昭和二九年を初年度とする第一次道路整備五カ年計画の発足とともに本格化するのであるが、それ以前の時期がいわば戦後復興期として第一期に位置づけられる。第二期は、第一次および第二次道路整備五カ年計画の時期である昭和二九年から三五年までであり、第三期は昭和

三六年から四五年に至る道路整備五カ年計画の第三次、第四次、第五次計画の時期である。第四期は、昭和四六年以降である。

(1) 第一期——戦後復興期

この時期の国土建設の直面した課題は、まず第一に、全国二一五都市に及んだ罹災都市の復興・整備であり、第二に、戦災・強制疎開による取壊等二六五万戸、外地引揚者六七万戸、戦時中の住宅供給不足一一八万戸等を合わせて約四二〇万戸と推定された極度の住宅不足に対する応急措置であり、第三に、枕崎台風（昭和二〇年九月）、カスリーン台風（昭和二二年九月）等の自然災害に対処することであった。⁽⁶⁾そして昭和二五年以降は、国土の復旧から積極的な資源の開発へと政策が展開し、それが立法へと反映するようになった。例えば、昭和二五年に制定された北海道開発法、国土総合開発法や昭和二七年制定の電源開発促進法などである。

このようにこの時期は、戦争によって荒廃した国土の復旧対策と災害対策を応急的に行いつつ、日本経済の再建をはかるための資源開発が政策目標として前面に打ち出された時期として特徴づけることができるが、道路建設・整備行政についても同様の特徴を指摘することができる。

終戦直後における道路整備の状況は、舗装率についてみるならば、国道一七・一％、府県道三・五％、市町村道〇・七％にすぎなかった。⁽⁷⁾このため道路の整備はまず維持補修を重点とした復旧から開始され、道路の修繕に関する法律（昭和二三年）の制定等によりその推進がはかられた。また昭和二七年には道路の管理体制の再編のための道路法が改正され、さらに道路整備特別措置法（昭和二七年）は有料道路制度の導入をはかった。次いで昭和二八年には、道路整備費の財源等に関する臨時措置法が制定されたが、これは①道路整備に関する五カ年計画の策定、②揮発油税を道路整備に充当する特定財源制度の設立を定めたものであり、その後昭和三三年の道路整備緊急措置法へと発展的に継承されたものであった。

表 1 道路整備 5 力年計画の推移

(単位：億円)

五力年計画	1 次	2 次	3 次	4 次	5 次	6 次	7 次
計画期間(年)	29 ~ 33	33 ~ 37	36 ~ 40	39 ~ 43	42 ~ 46	45 ~ 49	48 ~ 52
閣議決定	29. 5. 20	34. 2. 20	36. 10. 27	40. 1. 29	43. 3. 22	46. 3. 30	48. 6. 29
経済指標 (億円)	—	新長期所得 経済計画	所得中 倍増計画	中期 経済計画	経済社会 発展計画	新経済社会 発展計画	経済社会 基本計画
一般道路事業	2,600	6,100	130,00	22,000	35,500	52,000	93,400
有料道路事業	—	2,000	4,500	11,000	18,000	25,000	49,600
地方単独事業	—	1,900	3,500	8,000	11,000	25,500	47,000
予備費	—	—	—	—	1,500	1,000	5,000
合計	2,600	10,000	21,000	41,000	66,000	103,500	195,000

道路法制と環境保護

(ロ) 第二期

昭和二九年度から始まった第一次道路整備五力年計画は、公共事業の各種長期計画の走りであった。この計画は一般道路事業を中心とし、投資総額二六〇〇億円に及ぶものであった。第二次道路整備五力年計画は、昭和三三年度を初年度とし、一般道路事業のみならず有料道路事業および地方単独事業をも含む投資総額一兆円の計画であった(表1参照)。

昭和三一年初頭に「経済自立五力年計画」が作成され、そこでは昭和三五年を目標に国際収支の均衡を維持しながらの経済の「安定」的拡大と「完全雇傭」の実現が謳われた。そして翌年の三二年には「新長期経済計画」が策定されたが、第二次道路整備五力年計画はこのような国の経済計画に対応するものであった。

この時期の道路行政を特徴づけるものは、国土開発縦貫自動車道建設法の制定であった。わが国における最初の高速道路の計画は、すでに昭和一五―一七年度、内務省土木局において実施された重要道路整備調査の一環として検討され、昭和一八年には約五、五〇〇キロメートルの全国自動車国道網計画が策定されていたが、第二次大戦の激化にともなって、そのための調査は打ち切られていた。戦後に至り昭和二六年度に東京・神戸間の調査が再開され、昭和三〇年度には東京・神戸間自動車国道計画のうち第一期区間として名古屋・神戸間の計画の策定がすすめられた。そして、昭和三〇年六月、国土開発縦貫自動車道建設法が第二二回国会において四

三〇名の議員により提案され、以後五次にわたる国会において審議のうえ昭和三二年三月に成立したのである。この法案の提案趣旨説明において、国土を縦貫する高速幹線自動車道の規模は北海道より九州にいたる延長約三、〇〇〇キロメートルで、わが国土の重要地域を最短距離、最短時間で既開発および未開発の地域を貫通させる、と述べられた。⁽⁸⁾まさにこの法は昭和二五年に制定された国土総合開発法、北海道開発法や三二年の東北開発促進法、三四年の九州地方開発促進法、三五年の四国地方開発促進法、北陸地方開発促進法、中国地方開発促進法などの地方開発促進法に照応した全国幹線道路網づくりの目的をもったものといえよう。

昭和三一年四月に日本道路公団が発足し、昭和三二年一〇月には、名神高速道路の整備計画が決定され、日本道路公団にその施行命令が発せられた。このようにしてこの時期に高速自動車国道建設の第一歩が踏み出されたのである。

(ハ) 第三期

この時期は、昭和三〇年代前半期における既成工業地帯を中心とする工業開発から、国民所得倍増計画（昭和三五年）を端緒に全国総合開発計画（昭和三七年）による拠点開発方式を経て新産業都市・工業整備特別地域の整備へと連なる地域格差の是正が重点的な政策課題となる時期であり、さらには大規模開発プロジェクトの推進や交通・通信の全国ネットワークの整備等による「全国土の地域的な機能分担の明確化」を通じて、「開発可能性を全国土に拡大」することをめざした新全国総合開発計画の策定（昭和四四年）へとダイナミックな展開を示した時期である。

この期の道路政策の特徴の第一は、昭和三六年から始まる第三次道路整備五カ年計画以降にみられる道路投資総額の急増とその膨大さである。表2によって道路投資総額の推移をみると、昭和二九年の六一一億円から漸増を続け、昭和三五年には二〇〇〇億円に達し、翌三六年には三〇〇〇億円を超え、昭和四五年には約一兆六〇〇〇億円へと激増している。

また道路投資は、建設関係行政投資のなかでも常に六割以上の高い割合を占めている点が特徴的である（表3参照）。一

表 2 道路投資と国民経済財政規模の対比

年 度	総道路投資 ① (億円)	うち国費 ② (億円)	国民総生産 ③ (億円)	対 比 ①/③ (%)	一般会計 ④ (億円)	対 比 ②/④ (%)
29	611	221	78,246	0.78	9,999	2.21
35	2,113	992	162,070	1.30	17,652	5.62
36	3,162	1,503	198,528	1.59	21,074	7.13
37	4,125	1,884	216,595	1.90	25,631	7.35
38	5,235	2,290	255,921	2.05	30,568	7.49
39	6,219	2,772	296,619	2.10	33,405	8.30
40	6,991	3,074	328,137	2.13	37,447	8.21
41	8,686	3,644	384,186	2.26	44,771	8.14
42	10,163	4,218	452,967	2.24	52,034	8.11
43	11,296	4,401	532,882	2.12	59,173	7.44
44	13,159	5,024	622,599	2.11	69,308	7.25
45	15,979	5,901	730,461	2.19	82,131	7.18
46	20,467	7,615	815,770	2.51	96,589	7.88
47	25,789	10,012	947,294	2.72	121,189	8.26
48	28,772	10,477	1,156,045	2.49	152,726	6.86
49	29,176	10,425	1,363,393	2.14	191,981	5.43
50	29,550	10,413	1,495,010	1.98	208,372	5.00
51	33,478	11,524	1,696,000	1.97	246,502	4.68
52	37,539	12,741	1,928,500	1.95	285,143	4.47

- (注) 1. 道路投資及び国費は50年度まで最終、51年度は補正後（救農土木、調整費等を含む）、52年度は当初。
 2. 国民総生産は名目値で、50年度まで実績、51年度は実績見込、52年度は見込み（いずれも経済企画庁による）。
 3. 一般会計は補正後予算，52年度は当初。
 4. 建設省編「建設白書」52年版、資57頁。

般にわが国の建設行政は即道路行政であり、都市計画もまた即道路計画であったといわれてきたが、この指摘の正当性は、建設投資実績のなかに如実にあらわれている。換言すれば、この時期の特徴は経済の高度成長を背景に国土および地域開発政策の展開に応じつつ、道路投資を中核とした社会資本整備が本格的に推進されたことである。

道路行政の第二の特徴は、全国幹線道路を中心としてその整備がはかられたことである。

昭和三五年一月には、国土開発縦貫自動車道建設法別表に北陸自動車道が追加され、昭和三九年四月に開催された第一二回国土開

表 3 建設省関係行政投資の推移

(単位 億円)

	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
計	6,589 100.0	8,040 100.0	9,433 100.0	11,096 100.0	13,385 100.0	16,048 100.0	18,045 100.0	21,487 100.0	26,013 100.0	35,146 100.0	44,190 100.0	49,404 100.0	49,544 100.0	50,406 100.0
道 路	4,125 62.6	5,235 65.1	6,219 65.9	6,691 63.0	8,687 64.9	10,170 63.4	11,296 62.6	13,159 61.2	15,979 61.4	20,446 58.2	25,789 58.4	28,771 58.2	27,737 56.0	26,669 52.9
河川・海岸	1,191 18.1	1,298 16.1	1,448 15.4	1,653 14.9	1,940 14.5	2,308 14.4	2,541 14.1	3,010 14.0	3,518 13.5	4,640 13.2	6,428 14.5	6,573 13.3	6,698 13.5	6,851 13.6
下 水 道	381 5.8	498 6.2	615 6.5	813 7.3	1,037 7.7	1,277 7.9	1,387 7.7	1,598 7.5	1,916 7.4	3,738 10.6	5,307 12.0	5,459 11.0	4,767 9.6	6,042 12.0
公 道	78 1.2	76 1.0	94 1.0	139 1.3	184 1.4	267 1.7	327 1.8	434 2.0	567 2.2	754 2.2	930 2.1	1,213 2.5	1,472 3.0	1,739 3.4
住 宅	814 12.3	933 11.6	1,057 11.2	1,500 13.5	1,537 11.5	2,026 12.6	2,494 13.8	3,286 15.3	4,033 15.5	5,548 15.8	5,736 13.0	7,388 15.0	8,870 17.9	9,105 18.1

(注) 1. 建設省編「建設白書」50年版、資16頁。

2. 投資額の内訳は国費、地方公共団体負担金、財政投融资、地方単独事業費を含む総事業費。

発縦貫自動車道建設審議会において、東北、中国、北陸および九州の各自動車道の予定路線が定められた。昭和三八年七月には関越自動車道建設法が制定され、以後昭和三九年六月に東海北陸自動車道建設法、翌四〇年五月に九州横断自動車建設法、同年六月に中国横断自動車建設法があいついで議員立法により制定され、国土開発縦貫自動車道建設法および東海道幹線自動車国道建設法とをあわせ、六建設法により一三路線、約五、〇〇〇キロメートルが高速自動車国道の候補路線として定められたのである。⁽⁹⁾

しかし、これらの法律はいずれも個別に制定されたものであり、路線相互の有機的結合を全国的観点からはかる必要があった。建設省は昭和三五年度から進めてきた自動車道路網設定のための調査を基礎とし、既定法定路線に必要約二、六

〇〇キロメートルを追加して全国にわたる三二路線、約七、六〇〇キロメートルの国土開発幹線自動車道の予定路線を別表で定めることとする国土開発縦貫自動車道建設法の一部改正法案を提出し、これは昭和四十一年七月に制定され、国土開発幹線自動車建設法に改められたのである。

同法一条では、その目的を「国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進すること」としている。

次にこの時期の道路整備の推移をみてみよう。一般国道は、昭和三〇年当時、改良率三五%、舗装率一七・二%であったが、四五年には改良率八〇・六%、舗装率八三・六%となった。また都道府県道は、昭和三〇年当時、改良率二一・一%、舗装率四・八%であったが、四五年には改良率四五・五%、舗装率四五・一%という状態であった。他方、市町村道は昭和三一年度末に改良率六%、舗装率一%の極めて低い整備水準にあったが、四五年に至ってもなお、改良率一五・五%、舗装率一二・〇%という状態でしかなかった（表4参照）。このことより道路整備は国道を優先的にして行なわれ、都道府県道さらには市町村道のおくれが顕著であることを指摘することができる。

(二) 第四期

高度経済成長政策と歩調をあわせて本格的な展開を続けた国土開発・地域開発は、昭和四〇年代後半に至りきびしい状態に直面することとなった。すなわち昭和三〇年代以降の高度成長政策の矛盾と昭和四七年の田中内閣の「日本列島改造」計画に基づく景気拡張政策の結果、物価のいっそうの高騰化と不況が発生するとともに、都市における人口の集中と農村における過疎の問題、全国的規模での公害の発生などの社会的諸矛盾を顕在化させるに至ったのである。さらに四八年秋の石油危機の発生により、「減速経済」が強いられるに及んで、これまでの開発計画の見直しが行なわれることとな

表4 道路整備の推移

改良

(単位：千km.%)

年 度	30	35	40	45	47	48	49	50	51
一般国道	8.4	12.0	18.6	26.3	28.2	28.8	32.7	33.2	33.4
	35.0	48.1	66.5	80.6	85.9	87.8	84.9	86.0	86.7
都道府県道	25.5	30.8	39.4	55.7	65.0	68.9	67.9	71.9	72.5
	21.1	25.2	32.5	45.5	50.8	53.0	53.8	58.0	57.6
小 計	33.9	42.7	58.0	82.0	93.2	97.6	100.6	105.2	105.9
	23.5	29.1	38.9	52.9	58.0	60.0	61.1	64.7	64.4
市町村道	—	64.2	100.4	135.0	162.4	175.4	189.1	189.8	205.5
	—	7.8	12.0	15.5	18.3	19.6	21.0	21.2	22.8
合 計	—	107.0	158.4	217.0	255.5	273.1	289.7	295.0	311.4
	—	11.0	16.0	21.2	24.4	25.8	27.2	27.9	29.2

道路法制と環境保護

舗装

(単位：千km.%)

年 度	30	35	40	45	47	48	49	50	51
一般国道	4.2	8.1	16.5	27.3	29.7	30.4	35.1	35.3	35.8
	17.2	32.6	59.0	83.6	90.4	92.7	91.2	91.4	92.9
都道府県道	5.7	9.3	20.2	55.2	73.8	81.8	83.4	90.6	92.7
	4.8	7.6	16.7	45.1	57.8	62.9	66.1	73.1	73.7
小 計	9.9	17.4	36.7	82.5	103.5	112.0	118.6	126.0	128.5
	6.9	11.9	24.6	53.2	64.4	68.9	72.0	77.4	78.2
市町村道	—	12.4	36.7	104.2	160.0	190.3	218.4	229.1	263.4
	—	1.5	4.4	12.0	18.0	21.3	24.2	25.6	29.2
合 計	—	29.8	73.4	186.6	263.6	302.3	336.9	355.0	391.9
	—	3.1	7.4	18.2	25.1	28.6	31.6	33.6	36.8

- (注) 1. 各年度末現在、50年度は51年4月1日現在、51年度は見込(地方単独を含む)。
 2. 上段は延長、下段は率である。
 3. 49年度の一般国道の改良率、舗装率が前年度より低下しているのは国道昇格による。
 4. 建設省編「建設白書」52年版、資59頁。

り、昭和五二年一月に「第三次全国総合開発計画」が策定されたのである。

まずこの時期の道路整備の動向をみてみよう。道路の改良については、昭和四五年度においては、一般国道八〇・六%、都道府県道四五・五%、市町村道一五・五%であったのが、昭和五二年度には、それぞれ八七・七%、五九・七%、二三・九%となっている。舗装率については、昭和四五年当時、一般国道八三・六%、都道府県道四五・一%、市町村道一二・〇%が、昭和五二年には、それぞれ九三・七%、七七・二%、三二・一%となっている（表4参照）。改良率の増加の

表5 道路種別投資額の推移

	30年度		35年度		40年度		45年度		46年度		47年度		48年度		49年度		50年度	
	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%	事業費 億円	%
一般国道	218	31.1	715	30.0	2,374	31.4	3,837	24.0	4,826	23.4	6,414	24.8	6,064	22.9	6,979	23.2	7,459	24.0
主要地方道	102	14.6	286	12.0	993	13.1	1,973	12.3	2,406	11.7	3,095	11.9	2,891	10.9	3,151	10.5	2,847	9.2
一般地方道	159	22.7	487	20.5	1,280	17.0	3,112	19.5	3,825	18.6	4,410	17.0	4,360	16.5	4,894	16.2	4,743	15.2
市町村道	193	27.6	476	20.0	1,448	19.2	3,894	24.3	5,097	24.8	6,487	25.1	7,030	26.6	7,798	25.9	8,543	27.5
計	672	96.0	1,964	82.5	6,095	80.7	12,816	80.1	16,154	78.5	20,406	78.8	20,345	76.9	22,822	75.8	23,592	75.8
有料道路	28	4.0	417	17.5	1,456	19.3	3,179	19.9	4,415	21.5	5,489	21.2	6,111	23.1	7,293	24.2	7,519	24.2
合計	700	100	2,381	100	7,551	100	15,995	100	20,569	100	25,895	100	26,456	100	30,115	100	31,111	100
国庫補助事業	231	100	671	100	2,526	100	4,857	100	6,454	100	8,383	100	7,910	100	9,135	100	9,672	100
うち市町村道	28	12.1	112	16.7	403	16.0	856	17.6	1,322	20.5	1,830	21.8	1,832	23.2	2,152	23.6	2,271	23.5

- (注) 1. 一般道路については一般道路事業、街路事業、災害復旧事業の決算額である。
 2. 有料道路は業務外支出、業務管理費、受託費を除いた決算額である。(なお、50年度は予算額である。)
 3. 「人と国土」16号、107頁より。

表 6 都内 3 か所の自動車排出ガス測定局の測定結果

(1) 一酸化炭素

(単位：ppm)

測定所		年	年											
			40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
霞ヶ関 板橋 新宿	関		3.3	3.2	4.1	4.4	5.1	4.5	4.2	3.7	3.4	2.9	3.0	2.5
	橋		※ 2.5	3.0	3.0	4.4	5.9	4.8	4.3	3.6	3.6	3.5	2.7	2.5
	宿									※※ 2.9	3.4	2.6	2.9	2.3

※ 1～5月 ※※ 7～12月

(2) 窒素酸化物

(単位：pphm)

測定所		区分	年	年											
				40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
霞ヶ関	関	NO ₂	3.3	2.6	2.5	4.2	9.3	9.7	8.5	8.1	7.6	6.0	5.5	5.9	
		NO _x	1.8	2.1	1.8	2.2	4.3	4.5	4.1	4.1	4.6	3.7	2.8	2.8	
板橋	橋	NO ₂	1.6	2.0	2.0	3.9	4.9	7.0	9.7	9.7	10.6	8.2	6.8	7.4	
		NO _x	※ 1.7	1.7	1.8	1.5	2.0	2.7	3.6	4.9	6.6	4.7	3.4	3.1	
新宿	宿	NO ₂								※※ 4.6	4.7	4.1	4.3	3.9	
		NO _x								※※ 3.4	3.7	3.4	3.3	3.0	

※ 9～12月 ※※ 7～12月

(注) 環境庁編「環境白書」昭和52年版、140頁より。

ペースをみると、国道は三〇年代より年平均二〜三％の増加となっているが、市町村道は四〇年代前半までは、年平均〇・七％弱の増加で、四〇年代後半でも一・五％程度と未だ低い状態である。道路舗装率についても、改良率と同様の特徴がみられ、国道は四〇年代前半より年平均五〜六％の増加率を示し、四七年には九〇％を超えているのに対し、市町村道は四〇年代後半には年平均二・五％の増加率を示すものの全体としてその遅れが著しい。これを道路種別投資額の推移とあわせてみると、四五年度以降、一般国道への投資が頭打ちとなり、一般都道府県道、市町村道へその投資の重点が移されてきていることが明らかとなる(表5参照)。

また道路整備に関するこの時期の特徴は、道路公害の増大とそれへの対策であ

る。道路公害は、発生源の多様性および影響の広域性をその特徴とするが、まず自動車による振動・騒音と排出ガスによる大気汚染があげられる。東京都内三カ所の自動車排出ガス測定局の測定結果をみるならば、一酸化炭素、窒素酸化物等の大気汚染物質はいずれも昭和四四〜四五年頃をピークとし以後減少傾向を示している（表6参照）。

さらに交通事故の発生も広い意味で道路公害に数えることができる。交通事故は近年わずかではあるが減少傾向を示しているとはいえ、西欧諸国にくらべて圧倒的多数を示している（表7、図1参照）。

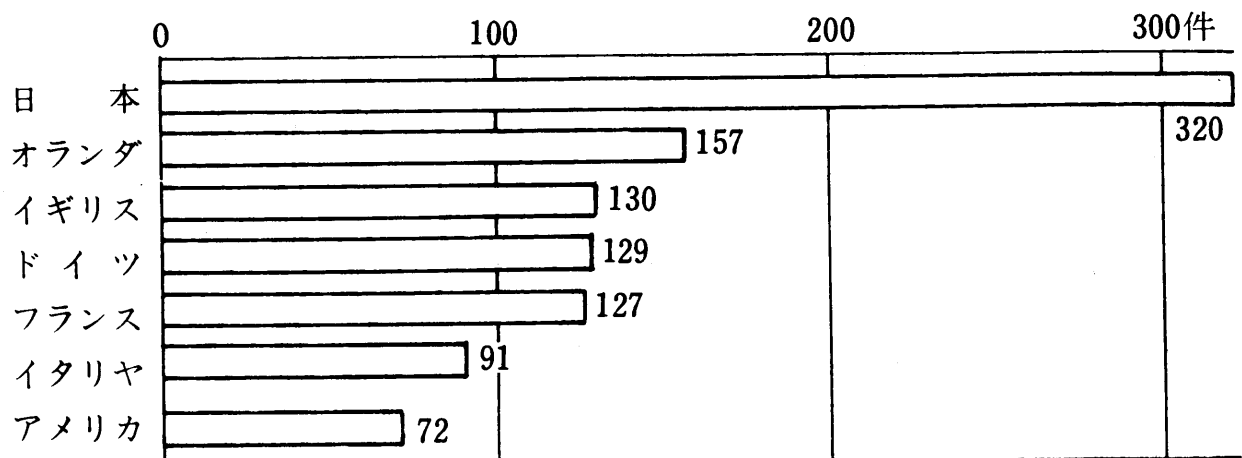
このような道路公害の多発に対して、昭和四五年に道路構造令の改正が行なわれ、従来の車道中心主義を若干修正して、自動車専用道、自転車歩行者専用道の規定が新しく追加された。また昭和四六年には、公害対策基本法に基づいて、一般の地域および道路に面する地域の騒音に係る環境基準が決定された。昭和四五年の騒音規制法の改正によって、工

表7 わが国の道路交通事故

	総 数			うち自動車事故		
	件数 (千)	死者 (千人)	負傷者 (千人)	件数 (千)	死亡件数 (千)	負傷件数 (千)
1969	720.9	16.3	967.0	667.0	14.0	653.0
1970	718.1	16.8	981.1	665.4	14.4	651.1
1971	700.3	16.3	949.7	645.4	14.1	631.3
1972	659.3	15.9	889.2	603.0	13.6	589.4
1973	586.7	14.6	789.9	536.8	12.7	...
1974	490.5	11.4	651.4	444.8	9.9	...
1975	472.9	10.8	622.5

(注) 日本国勢図会 1976による。

図一 1 主要国の道路交通事故率 1億台キロあたり



(注) 日本国勢図会 1975による。

表 8 公共投資における環境保全関係投資の推移

(単位：億円，%)

		47年度	48年度	49年度	50年度	51年度	51～55年 度計画
道路整備	公共投資額	10,012	10,477	10,429	10,398	11,490	—
	うち環境関係	— (—)	1 (0.0)	25 (0.2)	41 (0.4)	82 (0.7)	—
空港整備	公共投資額	815	804	794	984	1,003	9,200
	うち環境関係	108 (13.3)	176 (21.9)	235 (29.6)	390 (39.6)	445 (44.4)	3,050 (33.2)

- (注) 1. 環境庁「環境保全経費等調」，運輸省「運輸経済年次報告」，建設省「国土建設の現況」等による。
 2. ()内は公共投資に占める環境関係部分の割合。
 3. 道路整備の公共投資額は総道路投資のうち国費の部分である。また環境関係は，環境保全経費として計上された額である。
 4. 空港整備については，事業費ベースである。
 5. 環境庁編「環境白書」53年版，64頁より。

場、事業場騒音、建設騒音および自動車騒音の規制が進められ、昭和四六年には「指定地域内における自動車騒音の限度を定める命令」(総理府・厚生省令)により、道路周辺地域において限度を越えた自動車騒音について、都道府県知事が、都道府県公安委員会に対して、道路交通法の規定による措置をとるべきことを要請するいわゆる要請基準が定められた。

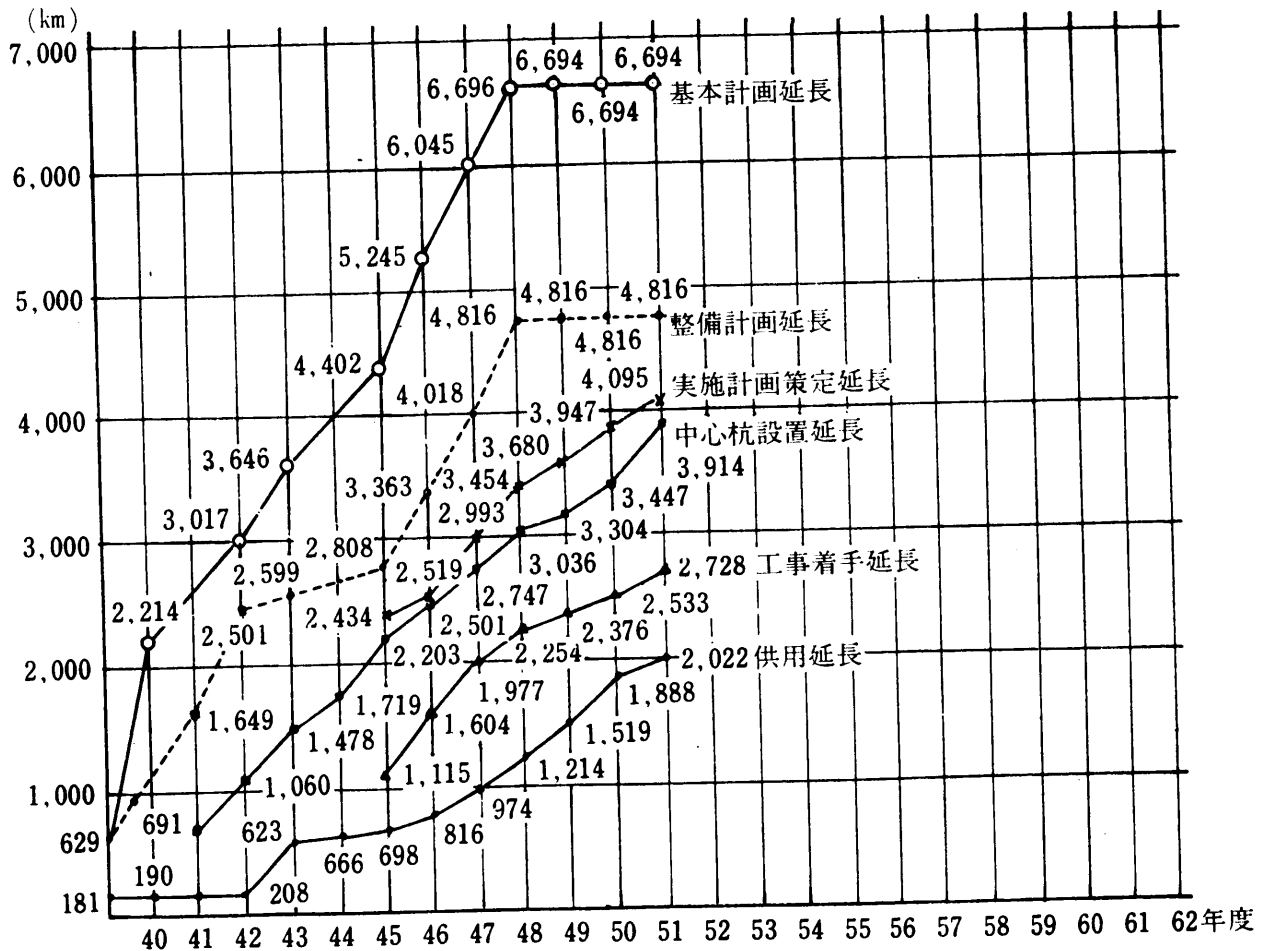
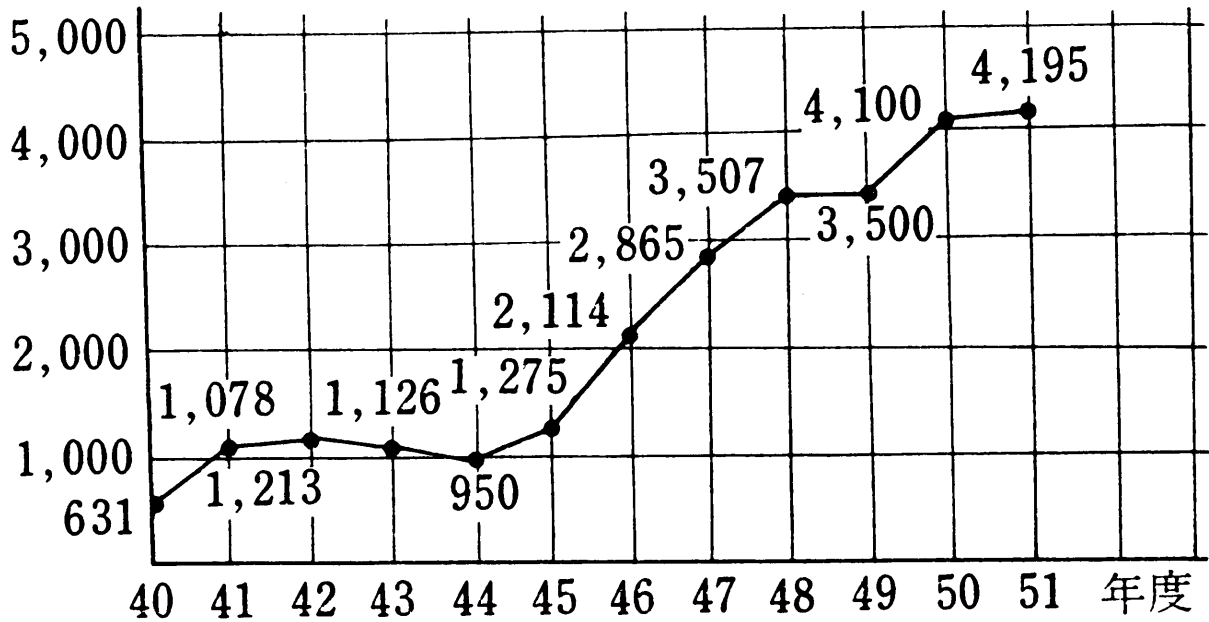
このようにしてこの時期には道路公害対策が積極的にすすめられるようになったとはいえ、道路整備のための公共投資の中で環境関係の占める割合はきわめて低いと考えられる(表8参照)。

次に高速幹線道路の整備の状況を考察しよう。前述の如く、わが国の高速道路は、昭和四〇年の名神高速道路、昭和四四年の東名高速道路の全通とともにその建設が本格化したのであるが、その推移を図2によってみるならば、昭和四五年から四八年まで建設費予算額および整備計画延長数は大巾に増大したのに比し、四八年以降は低滞ぎみという特徴がうかがわれる。

図-2 高速国道建設の推移（40年度以降）

(億円) 建設費予算(最終予算ベース)

道路法制と環境保護



七七

(注) 「人と国土」16号, 127頁。

これまでの歴史的概観から、わが国の道路整備は、国土開発・地域開発政策の展開に対応しつつ、全国的幹線道路を基本として整備がすすめられ、その結果、モータリゼーションの進行とあいかさなって、全国的な道路公害・交通公害が発生したといえる。

- (1) 『静岡県総合計画』昭和五二年二月、一四頁、一二七頁参照。
- (2) 国土庁「人口・産業の動向と地方都市」『人と国土』第一巻四号、一二三頁以下。
- (3) 国土庁「全国幹線交通施設の整備について」『人と国土』一六号、九六頁。
- (4) 前掲資料「人と国土」一六号、一四七頁。
- (5) 昭和五二年一月四日閣議決定「全国総合開発計画について」
- (6) 建設省編『建設白書（昭和五二年版）』三五頁以下参照。
- (7) 建設省編『建設白書（昭和五二年版）』四〇頁参照。
- (8) 山根孟「高速道路の歩み・現状・将来計画」・ジュリスト増刊総合特集『現代日本の交通問題』二三五頁以下参照。
- (9) 山根・前掲論文参照。

二 道路法制における国と地方自治体

(1) 現行道路法制の概観

一般に、公衆の通行の用に供されている物的施設を道路と称するが、それは必ずしも単一の法により建設・管理されているものではない。道路には、道路法による道路のほか、道路運送法による自動車道、漁業法・港灣法・鉱業法・自然公園法・都市公園法等による道路、さらにはいわゆる農道、林道などがある。本稿では、そのうちの道路法による道路について検討する。

道路法は、道路を高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の四種類に区別している。これらの道路関係法はきわめて多数に及ぶが、表9のとおり五つのグループに分類することができる。⁽¹⁾

第一グループの道路建設・管理基本法の中でも基本法に位置するものが道路法である。道路法は、「道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的」としている。また道路の新設・整備の場合の道路構造の一般的技術的基準を定めたものに、道路構造令（昭和四五年一〇月二九日政令三二〇号）がある。高速道路については、道路法の特別法として高速自動車国道法および国土開発幹線自動車道建設法がある。

第二グループは道路整備促進政策法である。その中の道路整備緊急措置法は、道路の緊急整備をはかるため、国が道路整備の五カ年計画を立案遂行することを義務づけている。道路整備五カ年計画は、昭和二九年度度を初年度として始まり、五三年度からは第八次五カ年計画がスタートした。またこの道路整備緊急措置法は、道路整備費の財源を特定財源すなわち揮発油税収入の全額と石油ガス税収入の二分一額に求めることを制度化している（同法三条）点に特色がある。わが国でこのような特定財源制度を設けているのは、道路整備事業だけであり、この制度によって、車が増加すれば道路財源も豊かになり、それによって道路整備がすすめばまた車が増えるという悪循環を繰り返すという一面がある。⁽²⁾

第三グループは有料道路関係法である。

自動車専用道路の通行車輛から料金をとって道路建設資金を償還するという方式が有料道路制度である。わが国ではじめてこれを採用したのは昭和二七年の道路整備特別措置法と特定道路整備事業特別会計法によってである。そして、昭和二八年一二月より通行料金を徴収して供用を開始した三重県松坂市―伊勢市間の参宮道路がわが国の有料道路第一号である。当初、建設省は、観光道路などの利用者負担が当然と思われる場合のみ採用するとの方針で、事業主体を都道府県と

表 9 日本の現行道路関係法

道路管理の基本法	早期整備のための政策法	
道路法（昭27） 道路の修繕に関する法律（昭23） 高速自動車国道法（昭32） 国土開発幹線自動車道建設法（昭32）	（五箇年計画関係） 道路整備緊急措置法（昭33） 道路整備特別会計法（昭33） 積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法（昭31） 奥地等産業開発道路整備臨時措置法（昭39） 交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法（昭41） 踏切道改良促進法（昭36）	（地域開発関係） 山村振興法 離島振興法 豪雪地帯対策特別措置法 過疎地域対策緊急措置法 奄美群島振興特別措置法 沖縄振興開発特別措置法 後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律 新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律 首都圏、近畿圏及び中部圏の近畿整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律 新東京国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律
有料道路関係法	道路財源法	その他の関係法
道路整備特別措置法（昭31） 日本道路公団法（昭31） 首都高速道路公団法（昭34） 阪神高速道路公団法（昭37） 本州四国連絡橋公団法（昭45） 地方道路公社法（昭45）	揮発油税法（昭24） 地方道路税法（昭30） 地方道路譲与税法（昭30） 石油ガス税法（昭40） 石油ガス譲与税法（昭40） 自動車重量税法（昭46） 自動車重量譲与税法（昭46） 地方税法（昭25）	共同溝の整備等に関する特別措置法 軌道法 都市モノレールの整備の促進に関する法律 石油パイプライン事業法 道路運送法 交通安全対策基本法 道路交通法 自転車道の整備等に関する法律 駐車場法 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 その他

表 10 道路特定負源関係税一覧

道路法制と環境保護

税 目	国税・地方 税の別, 一 般・特定財 源の別	税 率	譲与先 (交付)	譲与(交付) 総 額	譲与(交付) 基 準
揮発油税	国 税	円/kl 36,500			
地方道路 譲与税	国特定財源 国税(地方 道路税) 譲与財源 地方特定財 源	円/kl 6,600	都道府県 指定市	譲与税総額の 4/5	道路(国道, 都道府県道) の延長及び面 積で按分
石油ガス 税	国 税	円/kg 17.5	市町村 (含む特 別区)	譲与税総額の 1/5	道路(市町村 道)の延長及 び面積で按分
石油ガス 譲与税	国特定財源 譲与税 地方特定財 源		都道府県 指定市	石油ガス税総 額の1/2	道路(国道, 都道府県道) の延長及び面 積で按分
軽油引取 税	都道府県税 地方特定財 源	円/kg 19,500	都道府県 (除く指 定都市所 在県) 指定市	税込総額	
自動車取 得税	都道府県税 地方特定財 源	自動車取 得価格の 5%	市町村 指定市	税込総額 ×9/10× 指定市内道路 指定府県内道路 税込総額× 95/100×7/10 ×(0.665) 税込総額 ×95/100×7/ 10× 指定県内道路 指定市県内道路	道路(国道, 府県道)の面 積 道路(市町村 道)の延長及 び面積で按分 道路(国道府 県道)の面積
自動車重 量税	国 税 国一般財源	(例)乗用 自動車 12,600円 /0.5 t			
自動車重 量譲与税	譲与税 地方特定財 源		市町村 (含む特 別区)	自動車重量税 総額の1/4	道路(市町村 道)の延長及 び面積で按分

(注) 1. この他に、道路自動車関係税等としては、以下のものがある。
 乗用車に課せられる物品税(国税, 国一般財源)
 自動車税(地方税, 地方一般財源)
 軽自動車税(地方税, 地方一般財源)
 交通反則金(罰金, 地方単独交通安全事業特定財源)
 都市計画税(地方税, 都市計画事業特別財源)

表 11 道路事業費に占める特定財源の比率

(1) 地方費

(単位：億円)

区 分		昭和51年度 (補正後)			昭和52年度 (当初)			特定財源 の伸率 D/E
		事業費 A	特定財源 B	比 率 B/A	事業費 C	特定財源 D	比 率 D/C	
地方 費	都府県	6,912	4,025	58.2%	7,911	4,413	55.8%	109.6%
	指定市	1,137	695	61.1	1,301	730	56.1	105.0
	小計	8,049	4,720	58.6	9,212	5,143	55.8	109.0
	市町村	4,728	2,182	46.2	5,410	2,430	44.9	114.4
合 計		12,777	6,902	54.0	14,622	7,573	51.8	109.7

道路法制と環境保護

- (注) 1. 51年度及び52年度の道府県，指定市，市町村ごとの事業費の配分は，50年度決算額における事業費のあん分率によった。
 2. 事業費には，臨時市町村道整備事業債（51年度2,000億円，52年度2,500億円）に係る事業費は含んでいない。
 3. 自動車取得税及び軽油引取税については徴税费相当額を控除した後の額。

(2) 国 費

(単位：億円)

区 分		昭和51年度 (補正後)			昭和52年度 (当初)			特定財源 の伸率 D/E
		事業費 A	特定財源	比 率 B/A	事業費 C	特定財源 D	比 率 D/C	
国 費		11,462	10,284	89.7 %	12,693	11,340	89.3 %	110.3 %

(注) 特定財源には，自動車重量税は含んでいない。

特定市に限定していたが、昭和三十一年の日本道路公団法の制定以降高速道路の建設のためにもこの制度が積極的に活用されることとなった⁽³⁾。

第四グループは、道路財源法である。有料道路を除いた道路整備の資金は、一般財源と呼ばれている一般税収と特定財源と呼ばれる揮発油税、石油ガス税、地方道路譲与税、軽油取引税、自動車取得税、自動車重量譲与税などの多種の税収によって確保される。これら特定財源関係税の税率、譲与率、譲与基準等は表10のとおりである。これらの各種税徴収の根拠となるものが第四グループの法である。

ところで、現行の特定財源制度のもとでの道路事業費に占める特定財源の比率を表11によってみてみると次の特徴を指摘することができる。昭和五一年度予算でみると、国の特

定財源比率八九・七％に対し、地方費は五四・〇％であり、特に市町村の特定財源比率は四六・二％と国の約半分にすぎない。すなわち、現行特定財源制度は国に対しては手厚くて、地方に対しては手うすいものとなっているのである。

第五のグループはその他の関係法であるが、この中で注目されることは、道路・交通公害対策規定を含む法である。

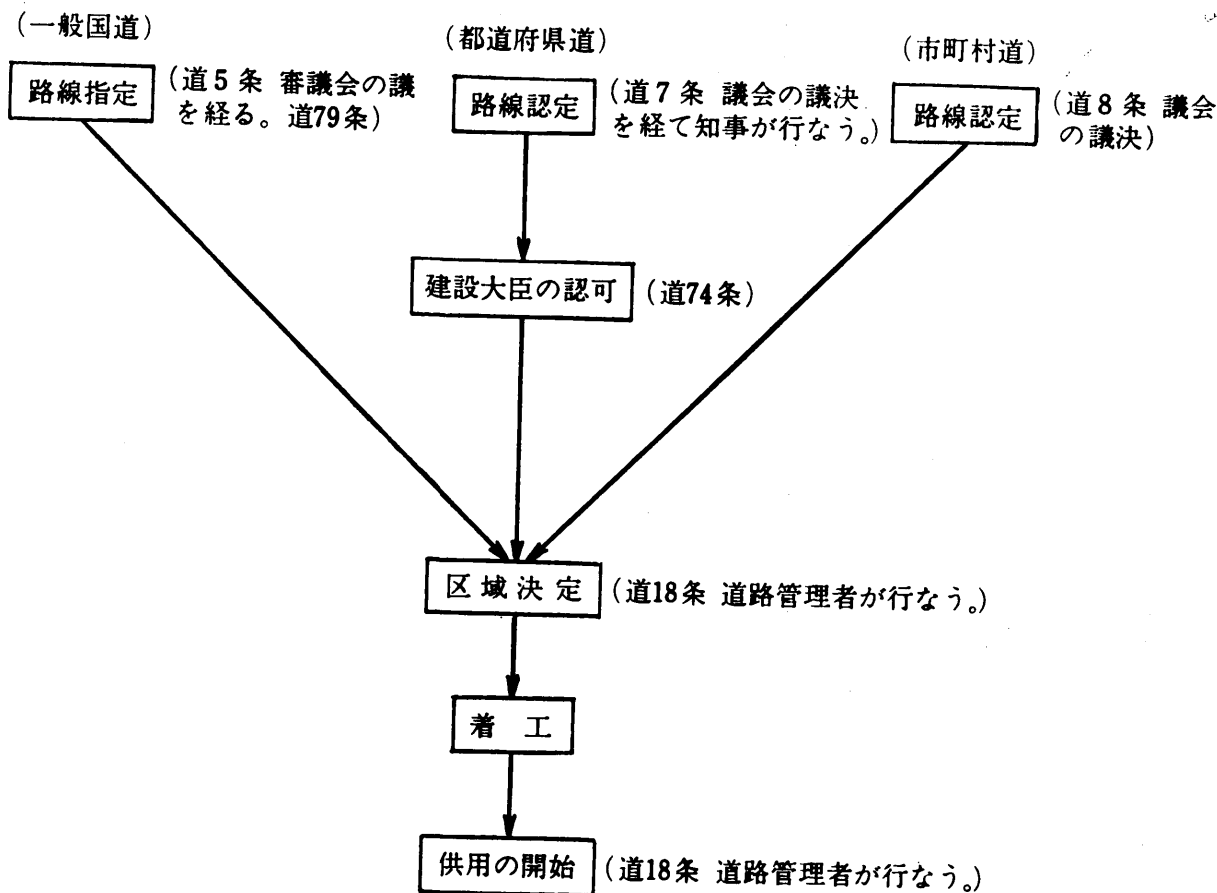
(2) 道路の建設手続

ある地域に道路を新設しようとする場合、その道路は地域全体さらには国土全体のなかでの整合性・計画性を必要とする。

国土全体との関係での道路計画策定については、例えば道路整備緊急措置法がある。同法二条によれば、建設大臣は高速自動車国道および一般国道等の道路の新設、改築等に関する計画（道路整備五カ年計画）の案を作成して閣議の決定を求めなければならないことになっている。「この計画（法）は、実務上、長期開発計画と呼ばれているが、実質的にはいわば総事業量計画（法）ともいうべき⁴⁾ものである。国土総合開発法に基づく全国総合開発計画の中でも道路の新設・整備に関する政策目標は重要項目に位置づけられ、さらに道路建設は地域の総合的な開発計画の一環として制度上位置づけられることになっている。先に道路関係法を五つのグループに分類したが、その内の第二グループで例示した地域開発関係法がその例である。たとえば、過疎地対策緊急措置法は、過疎地域振興のための対策目標の第一に道路の整備による地域内外の交通の連絡の確保をあげ（三条）、当該市町村の過疎地振興計画の中に道路整備計画が含まれるものとしている（六条）。

以上のような各種計画の中で決定された道路が、さらに具体的にどのような手続を経て供用の開始に至るかを次に検討する。

図3 一般国道等の建設手続



- (注) 1 道=道路法
 2 任意買収について
 (1) 建設大臣の直轄国道については事業認定を受けるよう指導されているので区域決定を行なった後で買収を行なっている。
 (2) その他の道路については、区域決定後買収にかかるよう指導されているが、実態上は、話し合いのついたところから用地を先行取得することもあり、どの時点で買収が開始されるかを、一律にいうことは困難である。
 3 塩野宏「国土開発」, 168頁より。

(イ) 一般国道、都道府県道、市町村道の建設手続

一般国道については、道路審議会の議を経て(道路法七九条)、政令により路線の指定が行なわれる。都道府県道は、議会の議決を経て、都道府県知事が路線の認定を行ない(道路法七条)、その後建設大臣の認可を受けたのち(道路法七四条)、道路の区域の決定が行なわれる。市町村道は、議会の議決を経て市町村長が路線の認定および区域の決定を行なう(道路法八条、一八条)。

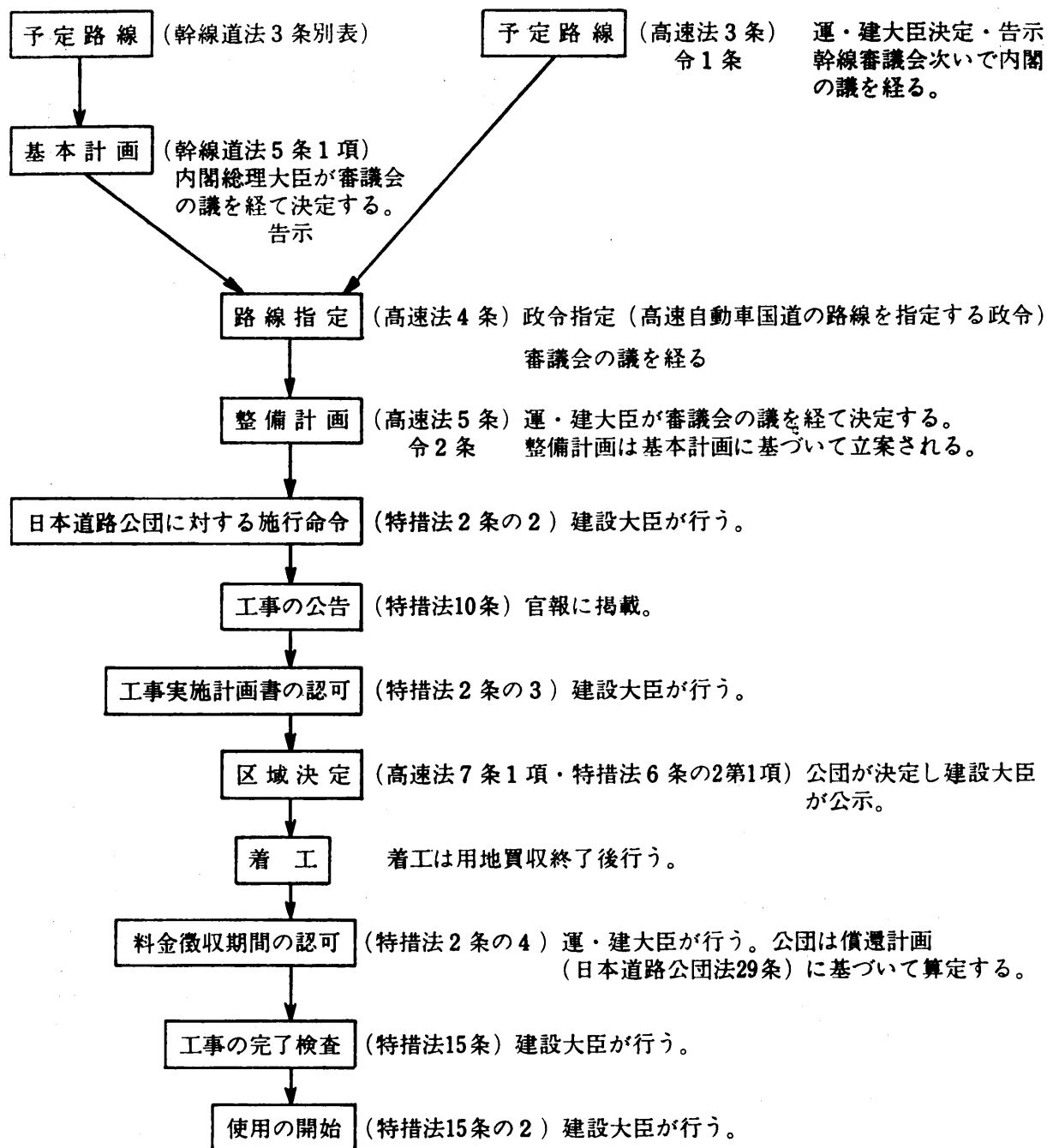
(ロ) 高速自動車国道の建設手続

国土開発幹線自動車道の予定路線のうち建設を開始すべき路線(これを建設線という)の建設に関する基本計画は、国土開発幹線自動車建設審議会の議を経て、内閣総理大臣によって決定される。

(ハ) 都市計画と道路建設

図4 高速自動車国道の建設手続

道路法制と環境保護



- (注) 1 幹線道法=国土開発幹線自動車道建設法 高速法=高速自動車国道法 特措法=道路整備特別措置法
 2 路線指定と基本計画の策定は、実態上は審議会において並行して審議されるが、前者が政令、後者が決定ということから路線指定の方が官報掲載が若干遅れるものが通常である。
 3 従来は区域決定の時期が上図の位置より遅れることが多かったので、実態上は実施計画の認可が終了し、幅杭を設置した時点で用地買収にかかっていたが、今後は区域決定を幅杭設置後速やかに行なうよう指導されているようである。
 4 塩野宏「国土開発」168頁より。

都市計画法では道路を都市施設の一つとして位置づけ(同法一条)、都市計画事業あるいは開発行為により道路の建設・整備が行なわれる。これらの道路は、建設のされ方が異なるだけであり、建設された道路は道路法の適用を受けることになる。

都市計画街路は、市町村もしくは都道府県が施行者となって、都市計画法の手續にしたがい、都市計画事業の認可を受けて行なわれ

る街路事業として建設される。

また都市計画法一二条により市街地開発事業としてグルーピングされている事業によっても公共施設としての道路の建設が行なわれる。例えば、土地区画整理法による土地区画整理事業、新住宅市街地開発法による新住宅市街地開発事業、首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律による工業団地造成事業、都市再開発法による市街地開発事業、新都市基盤整備法による新都市基盤整備事業などである。これらの面的開発事業により道路を建設する手法は、都市整備を進めていくための有力な手法として用いられている。面的開発事業によって建設された道路のうち、単なる通路のような補助的機能しか果たさない道路を除く、幹線的な道路は道路法の道路として管理される。

(二) 道路建設手続と住民の参加

道路の建設がその地域全体、とりわけ道路附近の住民の生活環境に大きな影響を及ぼしてきたことは第一章で述べたところである。そして道路の建設は、全国的・地域的な計画のなかで路線の認定・指定が行なわれ、道路建設に必要な土地は多くの場合、路線の認定の後、任意買収により確保されるが、土地収用法に基づく強制的な土地取得も可能である。

道路建設による生活環境破壊は事後的にはなく事前に防止されねばならないという点において、また個別の道路そのものは全体の道路網体系の中で路線が定まり、その後認定・指定処分や土地収用処分があり、一つの処分は全体の計画と不可分であるという点において、道路の設置自体の可否は事業の実施が開始される以前に、すなわち計画の段階で公正かつ慎重に検討されるべきである。換言すれば、計画決定は伝統的に行政の専門性に委ねられるべき分野とされてきたが、その計画決定における適正な裁量権行使を確保するためには計画決定過程における公正な手続的保障が必要であると考えられる。

現行法制度のもとでの道路建設手続においては、一般国道および高速自動車道建設の場合はそれぞれ道路審議会および

国土開発幹線自動車建設審議会の議を経て基本計画ないし路線の指定が行なわれる。また都道府県道、市町村道に關しては、地方議会の議決という方法によって間接的に地域住民の意見が反映される仕組となっている。そこでまず建設手續における審議會の役割について若干の検討を行う。

道路審議會は、建設省の付屬機關として、建設大臣の諮問に依じて道路整備計画、一般国道の路線の指定または道路の構造および工法その他道路に關する制度を調査し、審議し、またはこれらの事項について關係行政機關に建議することをその所掌事務としている（道路法七九条、建設省設置法一〇条）。審議會委員は、道路に關し学識經驗を有する者並びに關係行政機關及び地方公共団体の職員の中から建設大臣によって任命される。定数二五人以内で任期は二年となっている。昭和五〇年度の委員の内、学識經驗者として任命された者は、經濟団体連合会常任理事、日本自動車工業会会長等の經濟団体・企業關係者六名、本州四国連絡橋公団総裁、住宅金融公庫総裁等の公団・公庫・事業團關係者が三名、大学教授二名、その他二名となっている。關係行政機關職員とは、警察庁長官、国土・大蔵・農林・通商産業・運輸・建設・自治事務次官の計八名であり、地方公共団体職員とは、知事・市長・町長の三名である。⁽⁵⁾

国土開発幹線自動車道建設審議會は、総理府の付屬機關として設置され、国土開発幹線自動車道建設線の基本計画や整備について調査・審議することをその所掌事務としている（国土開発幹線自動車道建設法一一條、総理府設置法一五條）。会長は内閣総理大臣で、委員は各省庁大臣一〇名、衆議院議員八名、参議院議員五名、学識經驗者八名以内となっている。学識經驗者は内閣総理大臣によって任命されるが、昭和五〇年度の委員は、經濟団体・企業關係者が五名、大学教授・評論家三名である。⁽⁶⁾

一般に審議會が設置される理由は、行政に対して専門的知識の導入が必要不可欠となり、しかも審議に公正さを保ち、各層各団体の利害を調整しつつ、各種行政の総合調整を行なうことにある。しかし、先に述べた二つの審議會の委員構成

をみるならば、学識経験者といわれる人々がどのような国民的基盤のうえに、どのような利益を代表する者として選ばれているかが問題となる。さらに、全国的なつながりを持つと同時に地域に大きな影響を与える国道・高速道路について、地方公共団体の意見を反映させる点がきわめて不十分である。また、一般に審議会の答申は、諮問機関としての意思表示にすぎず、行政庁がその答申を採用して国家意思とするか否かは行政庁の権限であり、答申には法的拘束力は認められないと解されている。⁽⁷⁾ 以上のことから、道路建設にかかわる地域住民の生活環境を含む公共的利益の適切な形成は、現行の審議会制度によっては必ずしも十分に保障されているとは言い難い。

(3) 道路の管理主体と地方自治

道路法は道路を高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の四種類に区別し、それぞれの道路の管理主体を表12のように定めている。高速自動車国道の道路管理者は、建設大臣であるが、道路整備特別措置法により、日本道路公団が建設大臣の権限を代行して、新設・改築・維持・修繕等を行い料金を徴収している。

道路法制における地方自治体の役割を問題にしようとする場合に、検討の対象になるべき道路は主要には都道府県道および市町村道である。一般国道の内でも、指定区間外の道路は、都道府県知事もしくは指定市の長が管理主体となつてはいるが、この場合の

長は国の機関として、機関委任事務たる道路管理を行うにすぎないので、基本的には建設大臣の管理する道路とみなしうる。ただし、機関委任事務を執行する国の機関としての長の地位は、同一行政主体内部における下級行政機関のそれでは

表12 道路管理者

市町村道	都道府県道	一般国道		高速自動車国道
		指定区間外	指定区間内	
市町村(道路法第一六条)	都道府県・指定市 (道路法第一五条、第一七条)	都道府県知事指定市の長 道路法第一三条、第一七条。 (新設・改築は原則として建設大臣が行う。一二条)	建設大臣 (道路法第一二条、第一三条)	建設大臣 (高速自動車国道法第六条)

なく、かつての砂川事件判決（最高裁判決昭和三五年六月一七日民集一四卷八号一四二〇頁参照）で争われたように、職務執行命令訴訟制度が採用されている点において異なるけれども、一般国道の内で指定区間外について都道府県知事もしくは指定市の長に管理が委ねられていることの本質的意味は、道路費用の負担制度と密接な関連があるといふべきであろう。すなわち、道路法四九条は道路の管理に関する費用は原則として当該道路の管理者が負担すべきことを規定している。そして同法五〇条は、国道の管理に関する費用について、「国道の新設又は改築に要する費用は、建設大臣が当該新設又は改築を行う場合においては国がその三分の二を都道府県がその三分の一を負担し、都道府県知事が当該新設又は改築を行う場合においては国及び当該都道府県がそれぞれその二分の一を負担するもの」とし、「国道の維持、修繕その他の管理に要する費用は、指定区間内の国道に係るものにあつては国及び都道府県がそれぞれ二分の一を負担し、指定区間外の国道に係るものにあつては都道府県の負担とする」と規定している。道路の管理主体とその費用負担とは法的には異なるレベルの問題であるが、現行法においては少くとも管理主体の違いに対応して費用負担の原則も異なっていることを指摘することができる。

都道府県道の管理は、その路線の存する都道府県もしくは当該指定市が行い（道路法一五条、一七条）、市町村道の管理はその路線の存する市町村が行う（道路法一六条）こととなっている。しかしこの場合においても、道路法七五条によれば、「左の各号の一に該当する場合においては、建設大臣は国道、都道府県道及び指定市の市道に関し、都道府県知事は指定市の市道以外の市町村道に関し、それぞれ当該道路管理者（建設大臣である道路管理者を除く。以下本条及び次条中同じ。）に対して、その処分の取消、変更その他必要な処分を命じ、又はその工事の中止、変更、施行若しくは道路の維持のため必要な措置を命じることができる。一、道路管理者のした処分又は工事がこの法律、この法律に基く命令若しくは地方自治法第十四条第三項の規定による条例又はこれらに基づいて建設大臣若しくは都道府県知事がした処分に違反

すると認められる場合 二、道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止するため特に必要があると認められる場合」。

そしてさらに道路法七六条においては、道路管理者は建設省令で定めるところにより、都道府県にあっては建設大臣に、市町村である場合にあっては、都道府県知事に道路整備計画や道路に関する工事の施行実績などを報告しなければならないと規定され、七八条においては、「建設大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県知事は市町村に対し、道路を保全し、その他道路の整備を促進するため、道路の行政又は技術に関して必要な勧告、助言又は援助をすることができ」と規定されている。

現行憲法上、国と地方公共団体との関係は後見的上下関係ではなく、原則として併立対等関係であり、地方公共団体には地方自治権が認められていると解されるが、道路行政においては、法令違反に関する国の監督はもとより、合目的性の問題に関しても、国は必要な勧告、助言等を行うことができるのである。勧告、助言等は非権力的な関与であり、それは、法的拘束力を認められないとはいえ、それらの手段が実質的には地方自治権を侵害するかなり強い手段となりうるであらうことは容易に推測できるところである。⁽⁸⁾

三 道路法制における環境保護

(1) 道路建設・管理法制の保護法益

道路法一条は「この法律は、道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする」と定めている。また、国土開発幹線自動車建設法は、第一条で「この法律は、国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興

及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進することを目的とする」と定めている。このような法目的のもとに、先に述べた予定路線の決定・建設線の決定、路線の指定又は認定等に始まる一連のプロセスの下に道路が建設されることになる。また道路の管理とは、道路管理者が一般交通の用に供する施設として道路本来の機能を発揮させるためにする積極、消極作用の一切を指すと解されるが、その中心は道路の新設、改築、維持、修繕である。道路法二九条は、道路の構造について、「道路の構造は、当該道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況及び当該道路の交通状況を考慮し、通常の影響に対して安全なものであるとともに、安全かつ円滑な交通を確保することができるものでなければならぬ」と定め、四二条において、「道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない」と定めている。これらの道路関係法における法目的ないし保護法益について、塩野宏教授は以下のような問題の所在を指摘される。

「道路法においては、道路のプラスの効用の達成のみが法目的として掲げられ、それが持つマイナスのインパクトへの配慮は、少なくとも、法律の文言上には現われていない。しかも、このような文言上の建前は、単に道路関係立法に限られず、たとえば、全国新幹線鉄道整備法でも同様である。この点を法解釈において徹底するならば、具体の公共事業のプロセスは、それぞれの法に掲げられた事業目的に合致している限り適法である、といえそうである。従って、この基準に適合している限りは、被害を受ける者は、これに対して、何らこれをコントロールすることができないという帰結が導き出される可能性がある。しかし、果して、このように考えるべきであろうか。公共事業といえども、結局は、国民の福祉を目的としているものであり、このことは別の見方からすれば、公物管理法も、わが国の全体の法秩序の中に位置づけられなければならないことを意味するのであって、公共事業も、それ自体の効用のみで法的評価の対象となり得るものでは

ないといわなければならぬ。それでは、公共事業のこの独走性をどのような法の技術によってチェックできるのだろうか。」

そこで次に道路の建設・管理と環境保護にかかわる主要な判例の動向を検討することによって、問題の所在をより明確にすることとする。

(2) 道路の建設・管理に対する司法的コントロール

今日の道路の利用は、かつてのような人の歩行を主としたものではなく、自動車交通を主としたものになってきた。それに伴い、自動車の大量交通による騒音、振動、排出ガス等の発生とそれらによる生活環境の悪化および健康への侵害現象が各地で発生し、それは社会問題にもなっている。

本節では、いわゆる道路公害発生の原因となりうる道路の建設そのものを争う訴訟および道路の管理の方法を争う訴訟を素材として、道路の建設・管理に対する司法的コントロールの構造と問題点を明らかにしようとする。なおこれらの訴訟としては、道路の設置・管理より生ずる害悪の阻止または損害賠償の請求を被害者が民事訴訟として提起する場合も多いいけれども、ここでは行政事件訴訟法に基づく訴訟に限定して検討をすすめる。すなわち、道路の建設・管理に対する環境の保護を求める地域住民の訴えが行政事件訴訟の分野において、どの程度認められてきたのか、その現状と問題点を検討することが本節の課題である。

行政事件訴訟法は、行政事件訴訟を抗告訴訟、当事者訴訟、民衆訴訟および機関訴訟の四類型に分けているが、本節では環境保護を求める訴訟として現実に最も多く活用されてきた訴訟は抗告訴訟の中でも取消訴訟であるという理由から、取消訴訟を中心に考察する。

取消訴訟を提起する場合、まず訴訟要件を充足していないと、たとえ瑕疵ある違法な行政行為の取消請求であったとしても、本案審理に入ることなく、その訴えは却下されることになる。一般に取消訴訟の訴訟要件として、①訴訟の対象となる行政処分が存在、②原告適格、③訴えの利益、④被告適格、⑤管轄裁判所、⑥出訴期間などが問題となるが、右の要件のうち、環境訴訟については、とくに①と②が法解釈論上最も問題となるので、まず取消訴訟の対象となる行政処分性と原告適格をめぐる法解釈論上の問題を検討したうえで行政処分の違法性の内容的検討を行うこととする。

(1) 対象となる行政処分

抗告訴訟の対象は、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為でなければならぬ。一般に処分性の要件として①処分の主体が行政庁であること、②行政庁の行為が対外的に表示されていること、③行政庁の権力行為であること、④国民の権利・義務に具体的変動を及ぼす行為であることの四つの要件があげられる。それでは、道路建設の一連のプロセスの中で、行政庁のどのような行為が抗告訴訟の対象となりうるのであろうか。

まず、建設プロセスの最も早い段階において、基本計画がたてられる。道路計画に関するものではなく土地区画整理事業計画に關しての判例であるが、かつて最高裁大法廷は次のように判示した。「土地区画整理事業計画は、……事業の基本的事項について……長期的見通しのもとに、健全な市街地造成を目的とする高度の行政的・技術的裁量によって、一般的・抽象的に決定されるものである。……事業計画は、公告された段階においても、直接特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、また宅地・建物の所有者又は賃借人等の権利に具体的の変動を与える行政処分ではない。……事業計画の決定ないし公告の段階で、その取消又は無効確認を求める訴えの提起を許さなければ、権利保護に欠けるところがあるとはいい難く、そのような訴えは、……争訟の成熟性ないし具体的事件性を欠くものといわなければならない。」⁽¹⁰⁾

土地区画整理事業計画は、それが公告されると宅地建物の所有者等に建築制限等の効果が生ずる（土地区画整理法七六

条一項）が、道路整備五カ年計画はどのような法効果を伴うものでもないので、それに処分性を認めることはいっそう困難である。また最高裁は、ごみ焼却場の設置計画そのものの都議会の議決は、都の内部的な手続行為にとどまり、行政庁の処分にはあたないと判示している⁽¹¹⁾。

次に道路の路線の認定または指定と区域の決定が抗告訴訟の対象となりうるかを考察する。市道路線変更処分無効確認等請求事件⁽¹²⁾において東京高裁が判示したところによれば、市町村道の路線変更処分は、道路区域決定処分の基礎をなすものであるとはいえず、それ自体は、新路線の認定により、その路線の属する道路を道路法上の特定の種類の道路とするともに、旧道路についてはその供用を廃止するというだけの行為であって、国民の権利義務に法律上の影響を及ぼすものではないから、抗告訴訟の対象となる行政庁の処分とはいえない。それに対し、道路の区域の決定は、その決定により、その敷地に関する権利に対して制限が課せられ、これにより損失を受ける者があるときは、道路管理者はその者に対し、通常受けるべき損失を補償しなければならないのであるから、区域の決定は国民の権利義務に直接法律上の影響を及ぼす行為であって、抗告訴訟の対象となる行政庁の処分にあたるとした。

判例は一般的に、環境を破壊する一連の道路施設設置行為のいくつかのものを行政処分からはずし、それらに対する抗告訴訟を否定する傾向にあるが、若干異なる見解を示した判例もある⁽¹³⁾。国立歩道橋事件の東京地裁は、歩道橋の設置は、行政庁の住民に対するいわゆる高権的権力の行使に当たる行為とはいえないが、地元住民の日常生活に広い係わり合いをもつものである以上、これを個々の行為に分解して行政庁の自律や私法法規の規律にゆだねるよりも、これを行政庁の一体的行為と把握して、行政事件訴訟法という公権力の行使に当る行為と解すべきであると判断した。この判断は、処分性の拡大を主張する有力学説の支持を得ているところであるが、国立歩道橋事件の本案判決（東京高判昭和四九年四月三日行裁例集二五卷四号三三六頁）はその処分性を否定した。

(ロ) 原告適格

抗告訴訟は、公共の利益のために行政の適法性を保障する客観訴訟とは異なり、行政の違法を是正することによって個人が蒙った不利益を回復させようとする主観的訴訟であるから、違法な行政処分を取り消しを求める場合には、「法律上の利益」の侵害を主張しなければならない。

現在の学説や判例の動向は、この「法律上の利益」につき、古典的な、権利と反射的利益の二分論にとらわれることなく、実定法が保護している利益を広くとらえ、実質的な救済の拡大をはかる傾向にあるといつてよい。すなわち、「法律上の利益」の解釈においては、それは当該適用法規より直接に導びかれたもののみではなく、それが事実上ないし反射的な利益であっても、当該違法処分により蒙る損害の具体的内容によって判断しようとする傾向である。⁽¹⁴⁾

道路設置にかかわる判例としては、横断橋の設置に対して環境権侵害を理由に近隣住民の執行申立てを認めた国立歩道橋事件が注目される。原告適格を拡大して解釈するその他の判例としては、バス運賃値上げの認可について近隣利用者の提起した取消訴訟（広島地判昭和四八年一月一七日行裁例集二四卷一・二号一頁）、ガスの特別供給条件に関する通産大臣の認可につき供給区域内の住民の提起した取消訴訟（東京地判昭和四三年七月一日行裁例集一九卷七号一一七六頁）などがある。

最高裁判例の現段階は、かつての公衆浴場営業許可無効確認請求事件（最高判昭和三七年一月一九日民集一六卷一号五七頁）における「法律上保護に値いする利益」に止まり、主婦連の提訴したジュース不当表示事件では主婦連に原告適格を認めていない。

公害・環境問題は、行政庁の処分の第三者である地域住民において発生する問題であることからして、原告適格の範囲の拡大の方向で、従来の理論を再検討し、新しい基準を明確にする理論化作業が今後とも必要であろう。

(イ) 行政処分^の違法性

一般的に考えられる行政行為の違法事由は多岐にわたるが、道路の建設・管理にかかわる環境訴訟における主要な違法事由としては、行政庁の裁量判断の過程における違法性と法律に定められた手続過程における違法性とをあげることができ^る。

既に述べたように、道路建設・管理法においては、道路が環境に与えるマイナスのインパクトに対する配慮規定は存在しない。とするならば、道路の路線の枠内において具体的に道路の位置を定め、幅員、長さを決定するについては、すべて^の行政府の専門的技術的な裁量に委ねられていると解すべきであろうか。

行政庁が裁量判断をするにつき、たとえ制定法上、環境配慮についての文言が明示的になくとも、その裁量権は条理上、一定の限界があると解される。

例えば、日光太郎杉事件判決において、東京高裁は次のように判示した。⁽¹⁵⁾

「土地収用法二〇条三号所定の『事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること』という要件は、その土地が事業の用に供されることよ^つて得らるべき公共の利益と、その土地がその事業の用に供されることよ^つて失われる利益とを比較衡量した結果前者が後者に優越すると認められる場合に存在するものであると解するのが相当である。…控訴人建設大臣がこの点の判断をするにあたり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、また本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過大に評価し、これらのことにより同控訴人のこの点に関する判断が左右されたものと認められる場合には、同控訴人の右判断は、とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものと解するのが相当である。」

このような裁量の踰越・濫用の法理を用いることによって、道路建設の環境へ与えるマイナスのインパクトを司法的にコントロールすることが可能であるが、さらに行政決定の違法性をチェックする方法として、行政手続における瑕疵を違法事由とすることも理論的に可能である。個人タクシー事件（東京地判昭和三八年九月一八日行裁例集一四卷九号一六六六頁）において、タクシー免許の決定に際しては、その方法、手続につき何ら法律上の定めがない場合においても、免許申請者は、公正な、事実の認定につき独断を疑うことがいわれがないと認められるような手続によって判定を受くべき法的利益の保障を享有するものと認めねばならない、と判示された。

道路建設手続については既に述べたところであるが、適正な行政手続と行政過程の透視可能性の拡大は、すべての行政過程において検討されるべき課題である。

(1) このような分類は新野喜一郎「日本の道路法制」・ジュリスト五四三号一九頁による。

(2) 道路整備と財源の問題については、高橋清「道路の経済学」、住田昌二「道路政策の批判と展望」・「地域と自治体」（第一集）九三頁以下参照。

(3) 小松功「日本の道路行政」一五八頁以下参照。

(4) 塩野宏「国土開発」（『未来社会と法』筑摩書房所収）一四一頁。

(5) 行政管理庁「審議会総覧（昭和五〇年版）」四九四頁。

(6) 行政管理庁、前掲書六九頁。

(7) 審議会制度を検討した文献として、佐藤功「審議会」『行政法講座四卷』有斐閣、兼子仁「現代フランス行政法」一三七頁以下、などが参考になる。

(8) 道路法制についてはではないが、地方公共団体に対する国の行政的関与についての問題点を指摘した論文として、室井力「現代行政法の原理」一六一頁以下が参考になる。

(9) 塩野宏、前掲書一七一頁。

- (10) 最高裁判決・昭和四一年二月二三日・民集二〇卷二号二七一頁。
- (11) ごみ焼却場設置条例無効確認請求事件・最高裁判決・昭和三九年一〇月二十九日民集一八卷八号一八〇九頁。
- (12) 東京高裁判決・昭和四二年七月二六日・行裁例集一八卷七号一〇六五頁。
- (13) 東京地裁決定・昭和四五年一〇月一四日・行裁例集二一卷一〇号一一八七頁。
- (14) 原田尚彦『訴えの利益』参照。
- (15) 事業の認定、土地細目の公告及び土地収用裁決取消請求訴訟事件・東京高裁判決・昭和四八年七月一三日・行裁例集二四卷六・七号五三三頁。

おわりに

本稿は、道路法制と環境保護の問題を検討するに際して、国土開発と道路体系の考察から始め、道路をめぐる環境訴訟に至るまで、その考察対象を大きく広げてアプローチしてきた。法理論的に詳細に検討すべき点は、道路環境をめぐる紛争解決の法構造であるが、その検討のいわば前提作業として、あえて課題を広げてみたとも言える。

近時、空港、新幹線、道路などの公共事業を進めるにあたって、環境悪化を理由とする地域住民の反対運動に直面した地方自治体の中には、事前にこれらの事業が環境に及ぼす影響の予測と評価を行うための環境アセスメント条例を制定しているところもある。このことは現行法律制度のもとでは、道路環境をめぐる紛争は事前・事後のいずれにしても解決しがたい困難が存在することをあらわしているとも言える。

道路環境の保護のための最も適切な法的手段を明確にすることは今後の課題であるが、本稿はそのための研究過程の現段階における小括であり、課題整理をしたものである。