

関西空港・陸上ルート問題

—環境影響評価の再検討と今後の展望—

南部 義典

(衆議院議員 桜田義孝 国会事務所)

1. はじめに

1994年9月4日、関西空港はわが国初の本格的24時間空港として開港した。開港から2年以上が経過し、人的・物的の両面において国際交流の重要な拠点となっている。現在の1本の滑走路(3500m)は当初、年間約16万回の離着陸に対応できる見込みであったが、実際には12万回が限界であり、相次ぐ増便・新規路線の開設によって航空機の離着陸は限界状態にある。現時点で年間11万5000回、平均して3分に1回の割合で離着陸が行われ、航空管制の安全上、専門家の間では問題視する見解が多い。関西空港の管制官の多くが航空機同士の異常接近(ニアミス)の危険を経験しており、運航の安全確保が急務となっている。

ところで、後に詳しく述べるように、関西空港は1981年5月に運輸省が提出した「関西国際空港の環境影響評価案」に始まり、騒音の程度・海洋環境への影響等綿密な環境影響評価(環境アセスメント)を行った上で建設された経緯がある。航空機による騒音公害を未然にくい止めるため、空港の位置を泉州沖5kmの地点とし、離着陸のコースも「努めて海上を飛行する」として、海上ルートが設定された(朝日新聞1996年8月8日付)。

しかし、いわゆる全体構想⁽¹⁾の実現前に、離着陸機の混雑を回避し、適正な航空管制を実現するために、海上ルートに加えて紀伊半島上空を通過する陸上ルートを新たに検討しようとする動きが高まってきている。運輸省が学識経験者で組織した「関西空港における飛行経路問題検討会」(以下、検討会と略)が1996年8月に初会合を開き、具体的論議が始まった。

環境影響評価の内容を受けて海上ルートが選択された経緯がありながら、開港わずか2年でルート見直しの動きが本格化してきたことについてわれわれはどう考えたらよいか。この論文ではまず、運輸省ならびに関西国際空港株式会社がまとめ上げた環境影響評価を再検討し、海上ルートが設定された経緯・背景について明らかにする。そして、検討会の答申を参照し、陸上ルート必要論を生み出した要因について触れ、環境影響評価の意義を踏まえて陸上ルート問題の今後の展望について考察していく。

2. 環境影響評価の再検討

2.1. 環境影響評価が行われた背景

関西空港はその計画段階から環境影響評価の重要性が認識され、公害のない空港の建設が目標

とされた。その背景には、大阪国際空港公害訴訟が既に提起され（1969年）、深刻な社会問題となっていたことが挙げられる。また、1970年の公害国会で数々の環境法が整備されたこともあり、新空港建設にあたって環境損害の未然防止は必須であった。

このような背景の下、環境影響評価は騒音に限らず広範な分野に関連し、官民間わず様々な機関によって行われてきた。具体的には、空港建設の計画段階から関西国際空港株式会社（以下、空港会社と略）が成立するまでは運輸省⁽²⁾が、そして会社成立後は大阪府環境影響評価要綱（1984年2月制定）に基づいて空港会社が主体となって行われた。

ここでは、運輸省「関西国際空港の環境影響評価案」（1981年5月）、空港会社「関西国際空港建設事業に係る環境影響評価準備書」（1985年6月）について検討を加える。

2.2. 運輸省「関西国際空港の環境影響評価案」について

1981年5月に運輸省が関係府県に提出したこの評価案は、航空審議会の答申を踏まえて、空港建設計画に環境への配慮をどう反映させるか、その基本的な考え方を提示している。ここでは、空港建設の構想段階から順を追って検討したい。

まず、1974年8月に航空審議会は、運輸大臣に第一次答申を提出した。それは「関西国際空港は大阪国際空港の廃止を前提として、その位置を大阪湾南東部の泉州沖と」するといった内容であった。航空審議会が泉州沖を選定したのは、新しい空港の位置を海上とするならば、公害のない空港を建設することは十分可能であることを理由とし、①利用の便利さ、②管制・運航、③環境条件、④建設、⑤既存権益との調整、⑥地域計画との整合、⑦開発効果、の7項目を総合的に検討・評価した結果である⁽³⁾。しかも、①～⑦までの各項目はウエイトが異なっており、①が21.7%、②が19.9%、③が18.8%、④が12.4%、⑤が8.9%、⑥が9.2%、⑦が9.1%で、③の環境条件に高いウエイトを置いて検討されていることが分かる。あくまでも公害のない空港を建設することがこの時点で確認されている。

そして、1977年2月に運輸省は「関西国際空港調査の全体計画」を公表した。そこでは航空機騒音に関しては実機飛行・WECPNL予測コンター図作成⁽⁴⁾等、実施・調査することが織り込まれた。飛行ルート設定に関連して重要なのは、WECPNL予測コンター図を正確に策定して、航空機騒音に係る環境基準（1973年12月27日・環境庁告示第154号）に適合するかどうかを判断することである。これによれば、専ら住居の用に供される地域ではWECPNL70以下が達成されるべき基準となっている⁽⁵⁾。

その後、WECPNL70以下で航空機騒音を可及的に防止する方法として、海上ルートが設定された。海上ルートを採る限り、WECPNL70以上の範囲は空港およびその周辺海域に限られ、陸地では先の環境基準を満たすことになる。

つまり、この運輸省の評価案が海上ルート設定の原点となっており、後の空港会社の環境影響評価の基礎となっている。運輸省が評価案を関係府県に提出した際に「努めて海上を飛行する」と約束したのもこうした理由による。

2.3. 空港会社「関西国際空港建設事業に係る環境影響評価準備書」について

1984年10月に空港会社が設立された後、環境影響評価のイニシアティブは運輸省に代わって空港会社が担うことになった。この準備書は、基本的に運輸省の評価案を踏襲している。空港施設利用が最大となると予想されるとき（離着陸回数16万回相当時）に、航空機騒音に係わる環境基準の維持・達成に支障を及ぼさないことが環境保全目標とされた。

空港会社は、運輸省と同様にコンター図を作成して、航空機騒音の影響を予測した。その予測結果によれば、離着陸回数16万回のピーク時においても、WECPNL70のコンターラインは海域にとどまっており、大阪湾周辺地域では環境基準を満足するものとしている。この点で運輸省の評価案と違いがないことは明らかである。

ただ、ここで留意しなければならないことは、飛行ルートの設定・管理は航空法の規制の下ですべて国（運輸省）が管理することになっており、空港会社が任意に設定することは出来ないということである。すなわち、運輸省が前もって調査した飛行ルートが航空機騒音に係る環境基準に適合していると判断されたならば、空港会社はそれに従わざるを得なくなり、不可避免的に同じ結論になってしまうのである。実際、運輸省が評価案の中で示したコンター図と空港会社が作成したコンター図は酷似している。

こうして、運輸省が想定した海上ルートを空港会社も受け入れることとなった。空港会社の準備書に独自性が感じられず、たとえ運輸省の評価案のカーボン・コピーのような内容であったとしても将来の航空機運航についての指針となることに代わりはない。環境影響評価の結果として海上ルートが承認されたということは、逆に言えばそれ以外の飛行ルートを設定することは当時の環境影響評価の対象外ということになり、騒音公害を未然に防止するという観点からは一切認められないことになる。

この準備書の結論は「今後、本事業を進めていくにあたっては、空港の工事・設置・運用の各時点において、騒音、大気質、水質等について適切な環境監視を実施するとともに、十分な施工管理と環境保全対策を行うことにより、地域の環境への影響を最小限にとどめるよう努めるものとする」と締めくくられている（関西国際空港株式会社、1985：64）。すなわち、騒音問題に限れば、空港会社は今後、陸地でのWECPNLが70以下となるように監視し、騒音がこれ以上拡大しないよう努力するという表明である。

最後に、1986年6月に空港会社は、同じく大阪府環境影響評価要綱に基づき「関西国際空港建設事業に係る環境影響評価書」を大阪府知事に提出した。これで空港建設に係わる一切の環境影響評価は完結し、翌1987年1月の関西国際空港プロジェクト着工に至った。

3. 検討会の討議内容と問題点：航空管制の現状を踏まえて

これまで述べてきたように、海上ルートが設定されたのは、航空機騒音に係る環境基準（WECPNL70以下）を達成・維持し、近隣の大阪空港と並んで航空機騒音が泉州地域の住民に公害問題とならないようにするために他ならない。たとえ12万回の限界状態に近づきつつあって

も、運輸省は地元の同意を得るために「努めて海上を飛行する」と表明し、基準を達成し、それを維持する責務を負っている以上、安全運航の事情だけをもって地元の同意なくルートの見直しをすることは、過去の環境影響評価の実施を無意味にする。

そんな中、1996年8月に発足した検討会が数々の会合を重ね、陸上ルート設定に向けて動きが本格化している。運輸省・空港会社ともに環境影響評価の結果として海上ルートを設定しており、もし現時点で陸上ルートを認めれば、泉州の住宅地域でWECPNL70を超える可能性が高い。

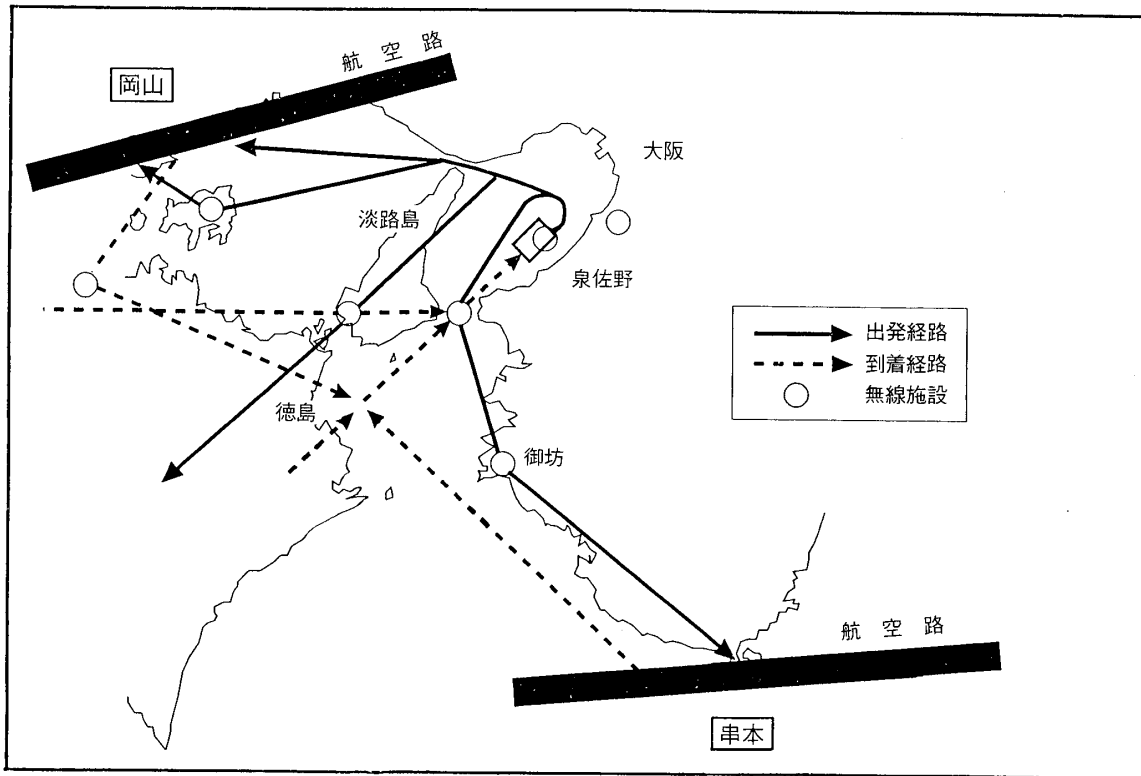
では、新たな騒音問題を引き起こしかねない陸上ルートの必要性が唱えられてきた背景は何か。検討会の討議内容を振り返り、問題点を探っていきたい。

1996年8月7日の第1回会合では、運輸省航空局飛行場部から、(1) 関西空港の出発機が近畿上空にある幹線航空路に乗り入れる地点の混雑ぶり、(2) 空港周辺の出発・到着ルートが入り乱れている状況、などについて説明がなされた(朝日新聞1996年8月8日付)。(1)(2)を見る限り、運輸省の問題意識は航空管制上の安全性にあるといえる。残念ながら、検討会の内容は非公開とされているので、以下はわが国の区分航空図と計器飛行用の出発進入経路図をもとにした私自身の検証である⁽⁷⁾。

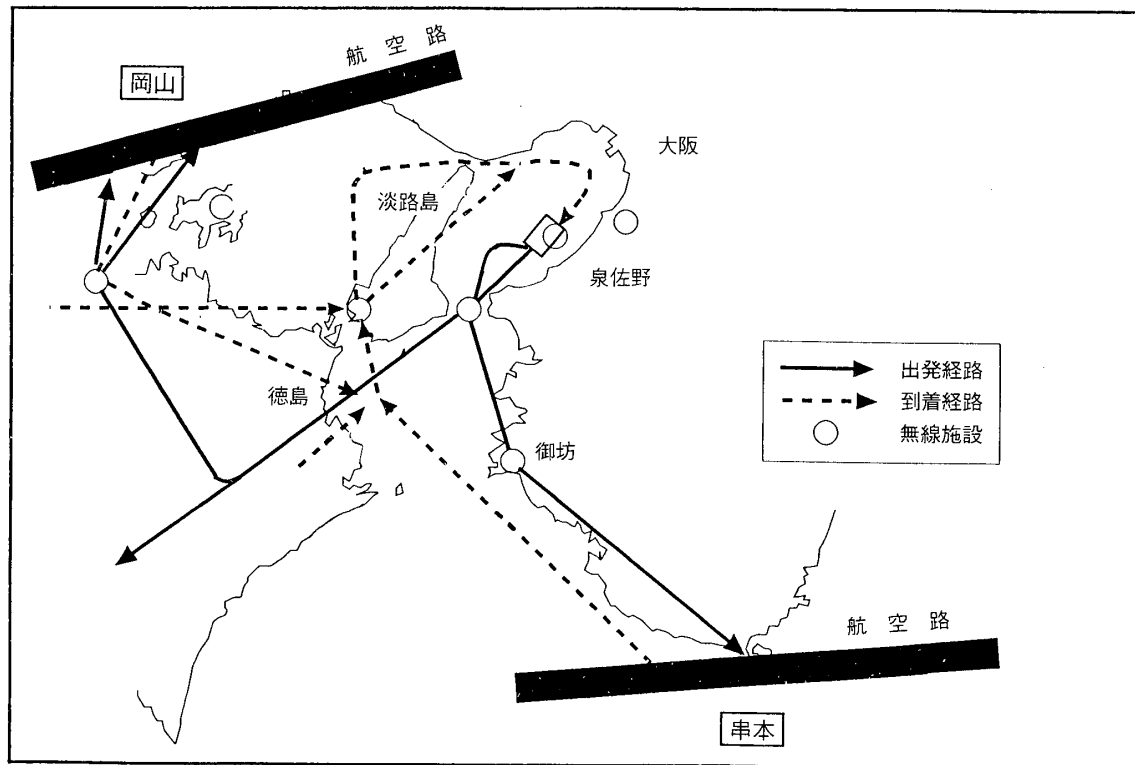
まず、(1)について。関西空港を出発した航空機は、滑走路06使用時(西南西から西北西に向けての離陸)および滑走路24使用時(西北西から西南西に向けての離陸)のいずれの場合においても、関西空港の管制エリア内、およびそれを越えて幹線航空路に乗り入れる地点までを一定のルートを辿り、上昇し続ける。区分航空図から判断して幹線航空路に乗り入れる地点は、宮津市(京都府北部)・総社市・倉敷市(以上、岡山県)・串本市(和歌山県南部)・高知市の5カ所である。だが、近畿上空にある幹線航空路に乗り入れる地点の混雑ぶりが問題となっていることから、具体的には、宮津市および串本市の上空が問題であると言える。宮津市の上空では、東京・名古屋方面から鳥取・米子さらに韓国へと結ぶ航空路と、九州・大阪方面から東北・北海道を結ぶ航空路とが交錯している。このあたりは「裏日本の銀座通り」とも呼ばれ(加藤, 1996: 219)、交通量の多い地点である。また、串本市上空では、関西空港から東南アジア・オセアニア方面を結ぶ航空路と東京から関西空港・高知・鹿児島方面へ結ぶ航空路が交錯している。いずれにせよ、航空機同士の異常接近の危険が高く管制の安全性は必ずしも高いとは言えない。レーダー上の機影をもとに管制官は必要に応じて、高度を変更させたり減速させたり、臨機応変に指示を出さなければならないが、時速800~900km/hという猛スピードで飛行する航空機に対しては、一瞬の判断の遅れが重大事故を招いてしまう。それゆえ、運輸省が陸上ルートを新たに設定し、宮津市・串本市以外の近畿上空で幹線航空路に乗り入れれば、航空機の混雑は間違いなく解消されるであろう。

そして、(2)について。現在の海上ルートは、先に検討した運輸省の評価案(1981年5月)で想定されたものがそのままの形で残ったものである。具体的には、関西空港の出発機については先程指摘した通りであるが、到着機はすべて徳島市沖の地点1カ所に集められ、進入していく。紀伊半島上空に出発・進入のルートを持たないため、大阪湾・淡路島・徳島市沖上空で、出発機のルートと到着機のルートが入り乱れてしまうのである。これらのルートに年間11万5000もの航空機が存在し、混雑ぶりによっては航空ダイヤに遅延が出るなどの影響が出ている。

図 滑走路06および24使用時の出発進入経路図
南西方向から進入し、北東方向へ出発する場合（R / W06使用時）



北東方向から進入し、南西方向へ出発する場合（R / W24使用時）



（資料提供）運輸省航空局関西国際空港課

結局、陸上ルート必要論の背景には、海上ルートだけでは航空機の混雑によって安全な航空管制が困難になってきたこと、航空ダイヤの乱れの原因となったりさらなる増便が見込めないことから拠点空港としての機能が十分に発揮できないこと、が要因としてある。

4. 陸上ルートは本当に必要か？：「検討会」批判

開港2年が過ぎ、関西空港は早くもルート問題の再検討が迫られた。環境影響評価に則った事業運営がなされていれば、騒音公害を含め様々な環境問題は理論的に言って生じるはずがない。それが現在、陸上ルート論という難題が新たに台頭し、一体何のための環境影響評価であったのかその意義が改めて問われることは必至である。

私は、環境影響評価の意義について、(1) あるプロジェクトを新規に行う場合、環境に及ぼす影響・被害を事前に調査することで、実際の環境への影響を最小限に食い止めて将来にわたって環境を十分保全すること（環境保全機能）、(2) 特に公害裁判などで原告の差止請求を認めない日本の裁判所の伝統的立場を前提とした場合、事前の詳細な環境影響評価によって公害を起こさないように訴訟を予防すること（紛争予防機能）、の2つにあると考えている。私見によれば、関西空港の建設・運用についてなされた環境影響評価は広範囲で緻密な内容をもつものであり、特に(2)の紛争予防機能を十分に果たしていると思われる。だがしかし、環境基準を満たさない陸上ルートは、地元住民の反発という新たな「紛争」の火種になることは間違いない。

思うに、海上ルートを飽和状態にさせた第一の原因は、航空管制が限界に近づきつつあることを承知した上で安易な増便・新規路線の参入を認めた運輸省自身にあるのではないか。民間航空路線事業について許認可権限を有する運輸省自身が、航空機の数が限界に達するまで黙認し、これを航空管制の安全性の問題にすり替えて地元住民にプレッシャーを与えてきたのではないか。そうでなければ、開港わずか2年で新ルート設定などという議論が生じるはずがない。いわば陸上ルートは当初から予定されていたのではなかろうか。運輸省が「努めて海上を飛行する」と関係府県に約束した際にも、「努めて」という言葉の中には、「最初のうちは海上ルートで航空管制を徹底するが、限界が来たら陸上ルートを設定する」との意味合いが含まれていたのかも知れない。もしそうだとしたら、環境影響評価の調査主体としての運輸省の自殺行為に他ならない。このような既成事実の積み重ねによって環境影響評価を蔑ろにするのであれば、最初から海上ルート設定のための評価は実施する必要がなかったことになりかねず、予算の無駄遣いに他ならない。

また、検討会のあり方にも問題がある。検討会のメンバー10人のうち、環境工学の専門家はわずか1人だけ。残りは全員、航空工学をはじめ運航・管制などの専門家ばかりである。これでは陸上ルート問題があくまでも航空管制の問題に尽きるとの印象を与えかねない。実際はルート直下の住民の騒音が問題となるわけであるから、議論のウエイトを環境問題に置き換える必要がある。

1996年8月20日、検討会の第2回会合後、運輸省の鈴木久泰・関西国際空港課長が記者会見

で「(陸上ルート問題について) 学術・技術的に検討を加えるのが会合の趣旨で委員らに直接、地元の意見を聞いてもらうことは現段階では考えていない」と述べた(読売新聞, 1996年8月21日付)。鈴木課長の発言を前提とする限り、検討会は「学術・技術的」に陸上ルートの可能性を模索するが、それはあくまで運輸省側のイニシアティブに委ねられて地元の意見は視野に入れていない。

島津康男博士が指摘されるように、環境アセスメントへの住民参加が強く叫ばれている(島津1987: 161)。事業主体側の一方的な評価内容によって事足りりとするのではなく、環境の影響を受ける側つまり地元住民の参加によってはじめて実効的な評価が成し得る。住民が直接調査に加わることで、影響の過小評価が防がれ、ひいては紛争の事前抑止になるのである。しかし、運輸省は検討会を第三者的立場と位置づけながらも、それを隠れ蓑にして、ある意味では権威づけとして利用し、地元無視で今後も議論を押し進めようとしている。検討会に住民参加の道を開き、運輸省の独走を防ぐ必要がある。

以上、陸上ルート論および検討会のあり方につき批判的検討を加えてきた。今後のあり方としては、予期される騒音に配慮して海上ルートに徹し、増便・新規路線の参入などは全体構想の実現まで差し控えることが先決であろう。そして、経済的波及効果をにらんだ地元住民の意見によって陸上ルートがどうしても必要だとなれば、運輸省は地元住民に十分に説明をし、討議を重ね、納得の上で合意を取り付けることが不可欠であろう。こうした姿勢をみせないまま陸上ルート論に飛びつくのはいかにも安直にすぎる。

5. 結語

大阪国際空港公害訴訟控訴審判決(1975年11月28日)の判決文から一部引用する。「当審第2回検証の当日原告芝原ハル方における夜間検証の終了に際し原告代理人より、『午前7時より午後9時までの飛行は歯を喰いしばっても我慢するから、午後9時以後の差止めを認容されたい。』との陳述があったが、当裁判所はこの短い言葉の内に、本訴提起以来弁論終結に至るまでの原告らすべての訴訟活動を通じての、午後9時以降1時間の差止めを求める切実な願いが込められているとの感を深くするのである」(『判例時報』797号, 1976: 72)。

控訴審判決では、原告の主張がほぼ認められ午後9時から午前7時までの差止めが認められた。しかし、上告審判決(1981年12月16日)では原告の差止め請求は訴えそのものが不適法として却下された。関西空港が供用を開始する前は、大阪空港の騒音公害が深刻化して、地域住民は切実な思いで、法的に困難であると知りつつ運航の差止めを求めたのであった。騒音問題にかぎらず公害は一度発生してしまうと、被害者は満足のいく救済を迅速に受けることができない実情がある⁽⁶⁾。だからこそ事前の環境影響評価が環境保全・紛争予防の両面で重要な役割を担うのである。

では、陸上ルートを前提とした場合、ルート直下に位置する地域住民の環境はどう影響を受けるであろうか。確かに、大阪空港に隣接する豊中市・伊丹市のような位置関係になく、海を挟ん

で空港から 5km 離れていることからしても、比較的高高度で飛行する航空機の騒音は紀伊半島とりわけ泉州地域の住民に大阪空港ほどの被害はもたらさないであろう。しかし、関西空港は24時間空港として設置・運用されている。大阪空港のように時間発着枠がなく、深夜・早朝でも国際線や貨物便が飛び交っている。そうすると、WECPNL がかなり高い値を示し、安眠妨害という形で騒音公害が表面化してくるのではないだろうか。

確かに、環境影響評価に際してある程度の不確実性が伴うのも否定できない事実である。現に、当初は年間16万回の離着陸能力があると見なされていたが、いざ蓋を開けて見れば12万回が限界ということを知る羽目になった。航空機エンジンの低騒音化がさらに進むことも十分考えられる。しかし、海上ルートの混雑は、無茶な増便を差し控えることで消極的にも解決できる問題なのである。公害未然防止のために行政、事業主体が遵守すべき環境基準があれば、環境影響評価でそれが達成されることを予測・確認する。確かに、環境基準は後に達成できなくなった場合に事業、運営の差止めの法的根拠とはならない。この意味では、環境基準とは努力規定に他ならないが、個々の事情はおろか、後のご都合主義でもって変更されるべき性質のものではない。今度の検討会の発足は、離着陸機の急増という後発的事実によって環境基準の達成を阻害するものである。陸上ルートを検討する際には新たに環境影響評価が必要となるわけであり、是非とも地域住民の意見を参照しつつ、環境基準を軽視しない態度が当然要求されよう。

そして、検討会の会合のペースが極めて早いことも大きな問題である。討議内容はおろか今回の検討会の開催日時まで一般には公表されず、運輸省主導で話が進んでいるのが実状である。私はこうした現実を目のあたりにして、環境影響評価の意義(特に事業主体の努力義務と主体的な住民参加の必要性)を改めて強調したいが、同時に新たな公害問題の発生を危惧せざるを得ないのである。

注

- (1) 現在の滑走路に加え、もう1本の主滑走路(4,000m)と横風用の滑走路(3,500m)を整備し、年間約26万回の発着処理能力に応じた空港整備をする計画。
- (2) 実際には財団法人「関西空港調査会」が中立的な立場でアセスメントを行ったもので1985年の評価案は運輸省の名で出されている。わが国初の計画アセスメントと言われている(島津, 1987: 206)。
- (3) 定量的総合評価と呼ばれる(原科, 1994: 114)。
- (4) WECPNLとは、Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Levelの略であり、加重等価平均感覚騒音レベルと訳される。夜間の騒音を加重して足し合わせ、1日あたりの平均をとった騒音評価値である。コンター図とは、各地点のWECPNL測定結果を基に、値の等しい地点を地図上で線引きし(コンターライン)、騒音の広がり具合を地図上で示したものの。
- (5) 新設飛行場の場合は直ちに環境基準が達成されなければならないとしている。
- (6) わが国の司法が迅速さを欠くのは周知の事実である。そして、わが国の判例は国家賠償法および民法上の違法性判断に「公共性」概念を判断に加えるため、差止めはおろか損害賠償の認定においても原告は不利な立場に立たされるのである。
- (7) 共に運輸省航空局が設定したもの。区分航空図ではわが国の幹線航空路が、出発進入経路図では、関西空港を離着陸する場合の飛行経路が、それぞれ地図上に示されている。

文献

原科幸彦, 1994, 『環境アセスメント』放送大学教育振興会.

加藤寛一郎, 1996, 『管制官の決断』講談社.

関西国際空港株式会社, 1985, 『関西国際空港建設事業に係る環境影響評価準備書』関西国際空港株式会社

関西空港調査会, 1981, 『関西国際空港の環境影響評価案』関西空港調査会.

佐藤章, 1994, 『関西国際空港』中央公論社.

島津康男, 1987, 『新版 環境アセスメント』日本放送出版協会.

運輸省航空局, 1996, 『数字で見る航空 1996』航空振興財団.

(なんぶ・よしのり)

1996年10月21日受理、1997年5月30日掲載決定