

特集

航空分野における騒音対策の進展 - 大阪国際空港騒音調停成立 10 年を迎えて -

運輸省航空局飛行場部環境整備課補佐官 亀山 秀一

はじめに

昭和 61 年 12 月、公害等調整委員会において大阪国際空港の騒音問題に関する調停が成立し、10 年が経過しました。本稿においては、調停申請以降とられた諸対策を中心に、航空分野における騒音対策の進展について概観してみたいと思います。

1 大阪国際空港騒音調停申請事件の概要

本事件は、大阪国際空港に離着陸する航空機の騒音等に係る公害紛争に関し、昭和 48 年 2 月に最初の調停申請がなされたもので、最終的には申請人の数が 2 万人を超えるという大きな事件となりました。申請事項の緊要性や、調停申請以前に裁判所に提起されていた同種訴訟の進捗状況等を考慮して申請事項ごとに逐次調停が進められ、グループによって多少の違いはありますが、50 年 10 月に航空機騒音の軽減及び環境対策に関して、55 年 5 月に空港の存廃問題に関して、61 年 12 月に慰籍料等金員支払請求に関して調停が成立したものです。

2 調停申請後、調停成立までにとられた施策

(1) 環境基準の設定

昭和 48 年 12 月、環境庁により公害対策基本法に基づく「航空機騒音に係る環境基準」が設定されました。この基準は航空機の騒音値、回数、時間帯を考慮して騒音の影響を評価する WECPNL という単位により定められています。環境基準の計画的達成については、50 年 10 月の調停条項にも盛り込まれました。

(2) 航空機騒音防止法の改正(住宅防音工事の開始等)

昭和 42 年に制定されていた「航空機騒音防止法」が、調停や裁判の動き、環境基準の設定等を踏まえて 49 年 3 月に改正され、それまで学校や病院だけを対象としていた防音工事助成を一般の住宅まで拡大する等の措置をとりました。住宅防音工事は昭和 60 年度までに概ね完了し、これにより環境基準に定められた屋内基準が保持されることとなりました。また、大阪国際空港周辺の環境整備を街づくりと一体的に行うため、国と大阪府及び兵庫県が出資して大阪国際空港周辺整備機構が設立されました。空港周辺整備機構は、固有事業として再開発整備事業、代替地造成事業等を実施するほか、国からの委託を受けて防音工事の助成、移転補償、緩衝緑地の整備等を行っています。

これにより現在の空港環境対策の体系(図 1)が制度的には概ね整備されたことになります。

(3) 発生源対策

昭和 50 年、航空法が改正され、騒音基準適合証明制度が導入されました。この制度は、騒音が一定の基準以下の航空機でなければ運航を禁止するというもので、53 年には基準強化が図られました。

発着時間の規制については、47 年4月から原則として午後 10 時から午前7時までの発着を禁止していましたが、50 年 12 月からは国内線について、51 年7月からは国際線についても午後9時以降の発着ダイヤの設定を認めないこととし、特に騒音の影響が大きい夜間における騒音軽減を図りました。

また、空港周辺地域への騒音の影響をできるだけ少なくするため、航行の安全を阻害しない範囲内において、49 年9月から騒音軽減運航方式(急上昇方式、低フラップ角進入方式、ディレイドフラップ進入方式)を採用しました(表1)。また、離陸機が通過する地域における騒音範囲の拡大を防止するため、離陸上昇経路に優先飛行経路を定めました。

(4) 調停事項促進協議会の開催

昭和 50 年 10 月に調停が一部成立したことを受けて、調停団、運輸省、関係地方自治体により、大阪国際空港調停事項促進協議会を組織し、調停事項の促進を図ることとなりました。これは現在でも伊丹調停団と国との継続的かつ有意義な対話の場となっており、大阪国際空港の運用に関わる様々な事項について協議しています。

3 調停成立後の動き

(1) 更なる発生源対策

機材の一層の低騒音化を進めるため、国際民間航空機関決議に基づき平成6年に航空法が改正され、新基準に適合しない機材については、14 年4月までに段階的に退役させることとされました。大阪国際空港においては、これを大幅に前倒しし、6年9月の関西国際空港開港時から全ての定期便が新基準に適合するものとなっています。機材の低騒音化の推移を、その離着陸に伴う騒音コンターの面積でみると、図2のようになります。つまり、例えば、現在の主力機である B767 の離着陸に伴い 80dB 以上の騒音が出る区域の面積は、調停申請当時の主力機であった DC8 の同様の区域の面積の 10 分の1以下、B727 の5分の1以下で、プロペラ機である YS11 とほぼ同じということです。現在では、B737-500 等更に静かなジェット機も現れています。(なお、DC8 は昭和 63 年1月以降、我が国における運航が禁止されています。)

(2) 大阪国際空港の存廃問題

昭和 55 年の調停条項においては、「本件空港の存廃については、被申請人(国)はその責任において、関西国際空港開港時までこれを決定すること」とされました。運輸省は、この条項に従い必要な調査研究を行い、平成2年4月に調停団及び関係地方公共団体等に最終報告を提示し意見を求めました。これに対し、調停団からは「空港存廃決定と必要な環境対策の実施は国が責任を持つことを確認するとともに、仮に存続する場合は、被害住民の立場を十分尊重し環境対策、安全対策、地上防災対策等の具体的な最大限の努力を払うことを強く要請する」という意見書を得ました。これらの意見を踏まえ、同年 11 月、公害等調整委員会立ち会いの下、調停団と運輸省の間で「大阪国際空港の今後の運用及び環境対策に関する協定」が締結され、運輸省は同種の協定を大阪国際空港騒音対策協議会(通称 11 市協:地元自治体により組織された協議会)とも結び、大阪国際空港は国内線の基幹空港として存続されることとなりました。これらの協定においては、関西国際空港との機能分担、種々の環境対策の実施等が盛り込まれています。

(3) 関西国際空港の開港

平成6年9月、関西国際空港が開港し、大阪国際空港から全ての国際線と国内線の一部が移転しました。これにより、大阪国際空港における定期便ジェット機の発着回数は 300 回から 200 回に減少

したほか、騒音の比較的大きい国際線の全面移転も相俟って、周辺地域の騒音の影響は大きく改善されました。運輸省では平成7年の1年間を通じて騒音実態調査を実施しましたが、改善の効果がはっきり表れており、騒音対策区域が現状の騒音の状況と大きく乖離した状況になっていることが明らかになったことから、騒音対策区域の見直しをすることとしています。これは航空機騒音防止法制定以来初めての第1種区域の縮小ということになりますが、環境対策の後退ではなく、関西国際空港の開港を含む環境対策の成果であると考えており、地域の方々と調整して進めていきたいと考えています。

(4) その他の周辺環境対策

調停条項の中には、土地利用の適正化、周辺環境整備等も含まれています。これらについては、移転補償、緩衝緑地整備を進めるとともに、空港周辺整備機構による再開発整備事業等を実施してきました。特に、緩衝緑地帯については、大阪府、兵庫県と協力して都市計画手法を活用して計画的に整備することとし、大阪府側については昭和62年2月に、兵庫県側については平成5年3月に都市計画決定を行っています(図3)。

おわりに

公害調停申請や訴訟提起が相次いでいた時期と比べると、航空機騒音は大きく軽減され、幸いなことに最近是个別の問題は別にして、大きな調停や訴訟に発展することはなくなってきています。これは、航空機(特にエンジン)の技術の進歩とともに、調停や訴訟の結果を受けた様々な取り組みが功を奏してきたということだと思います。ちなみに空港周辺環境対策に投じられた国の予算は、累計で1兆2,000億円を超えており、そのうち大阪国際空港関係分は約7,000億円となっています。

それとともに、最近では空港のもたらす騒音だけを取り上げるのではなく、空港の持つメリットについても積極的に評価しようという動きも出てきています。つまり、空港を核とした地域づくり、地域の活性化を図ろうというものです。もちろん空港が及ぼす経済効果だけを強調して、騒音問題を忘れてしまうわけにはいきません。この2つのバランスをどのようにとっていくのか、地域におけるコンセンサスを形成し、それを踏まえた地域活性化方策、空港運用を実施していくことが必要だと考えています。大阪国際空港においても、発生源対策及び周辺環境対策の進捗、関西国際空港開港後の周辺地域経済の沈滞等から、一部には増便を望む声もあり、11市協においても検討されています。航空機の騒音は機種ごとに違いがあるため、騒音の問題は便数だけでは計れませんが、運輸省としては、調停や訴訟という経緯のある空港でもあり、地元の意向を踏まえながら空港を運用していきたいと考えています。

航空機騒音の問題は大きな改善が見られたとは言え、そこに航空機が飛んでいる限り完全な解決というのは難しいものです。環境基準についても、大阪国際空港のように空港周辺の市街化が著しいところでは、達成することはなかなか困難です。運輸省としては、環境基準を超えるような騒音が生じているところには引き続ききめの細かい環境対策を実施していくつもりです。また、調停団の方々や関係地方自治体とも常に連絡を取り合い、空港と地域が調和をもって発展していくよう努力していきたいと考えています。

(かめやま しゅういち)