# ノイズポリシーをめぐる覚書*

永幡　幸司（福島大）

## 1　はじめに

騒音問題が生じた際，それへの対処法は，その全てが現実的であるかはともかくとして，常に複数ある．ごく大雑把に言えば，音源対策，伝搬経路対策，受音側対策のそれぞれが考えられ，さらには「何もしない」という対処法まであり得る．これら複数の対処法の中からどれを選択するのか決定する際の拠り所，言い換えれば規範，が本討論会の主題であり，討論会の告知の中では「騒音に対する対処の原則」[1] と説明される「ノイズポリシー」であろう．

対処法が複数あるのと同様に，対処法の選択に係る規範もまた，複数考えられる．その中からどのような規範を選ぶのか，そして，その選択の根拠は何かを議論することが，今回の討論会における主要な課題の１つとなるであろう．

この覚書では，規範の選択をめぐる議論の導入として，いくつかの論点を提示したい．

## 2　騒音対策をめぐる規範の検討

### 事例１：高尾山天狗裁判判決に見られる規範

高尾山天狗裁判は，首都圏中央連絡自動車道（通称：圏央道）の八王子ジャンクションとあきる野インターチェンジ間の建設による環境破壊を防ぐため，この区間の事業認定取り消しが求められた行政訴訟の通称である．この裁判では，騒音規制のあり方が争点の１つであった．この争点に対し，東京地方裁判所は判決 [2] の中で，次のような見解を示している．

> 原告らは，高尾山を多くの人々が自然を求めて訪れることや高尾山の自然環境，宗教施設，歴史環境が豊かであること，更には「サウンドスケープ」の観点も考慮に入れると，高尾山の静穏を害する騒音を規制することが特に重要であるとし，ＡＡ類型の地域の環境基準を守る視点で環境影響評価をすべきであるなどと主張する．
>
> 確かに，高尾山の周辺地域が国定公園に指定され，多くの人々が自然を求めて高尾山を訪れていることにかんがみると，道路の設置等の事業の際に，高尾山周辺の静穏を確保するために十分な配慮がされるべきであり，それが望ましいことであるといえる．
>
> しかしながら，前記認定事実のとおり，本件事業において，静穏な環境や高尾山の自然の保持について，配慮がされていないというわけではない上，以上のとおり，騒音に係る新・旧環境基準が，いずれも療養施設又は住居の有無などに着目して基準の適用範囲を定めていることや，本件環境影響評価が依拠した建設省技術手法において，騒音の予測地域について「騒音の影響範囲内に住居等が存在する，あるいは立地する見込みがある地域」としていることからも明らかなように，環境基準は，人の生活環境に対する騒音の影響に着目して，環境への配慮を求めているものというべきである．原告らの見解は，傾聴すべきものではあるが，新・旧環境基準の趣旨にはそぐわないものといわざるを得ず，強制力につながる法的議論としては，現時点では，採用することはできない．

この引用部分より，騒音対策をめぐる３つの規範を読み取ることができる．１つ目の規範は良好な環境条件を有する地域における静穏さの確保という，**静かさという価値の尊重**であり，これは原告側の主張が拠り所とする規範である．２つ目の規範は，療養施設または住居という，人の生活環境における**静かさという価値の尊重**であり，東京地裁によれば環境基準の基盤となる規範である．これら２つの規範は，どちらも静かさに対して何らかの価値を認めているものではあるが，その地域的な適用範囲と認められた価値の内容は異なっている．

３つ目の規範は，良好な環境で特段に求められる**静かさという価値は守る必要がない**という規範である．このような規範があると考えざるを得ないのは，次のような理由からである．話の前提として，現行の環境基準が人の生活環境において必要な静かさを保持するためものであること，すなわち，環境基準の適用範囲があくまでも人の生活に対する騒音の影響のみであるということを，まず認めることにしよう．このことは，自然環境や歴史環境が豊かな地域あるいは宗教施設における騒音の影響に対して，そのまま援用すべきではないということまでは意味するであろう．しかしながら，このことが必ずしもそれら地域等において，人の生活に対する影響以外は考慮しなくて良いという解に結びつくわけではない．適切な評価基準を策定し，評価しなおすべきであるという解もあり得るはずである．ここで百歩譲って，法的議論としては，法で定められていないことを強制力を持って行わせることはできないこと，すなわ

*A Memorandum on Noise Policy. by Koji Nagahata (Fukushima University)

ち，この判決は法的に妥当であることは認めよう．すると，もし良好な環境で特段に求められる静かさを守るべきであるという規範が一定の力を持っているならば，この判決が出た以降に，現行の環境基準だけでは守れない静かさがあるという問題点を解決するための何らかの方策が練られるはずである．しかしながら，そのような動きが表立って起こらないということは，人の日常的な生活に対して影響を与えないのであれば**静かさという価値は守る必要がない**という規範が想定され，それが現状の主流の規範となっていると考えることが妥当であると考えられる．

この事例の検討から，静かさという価値１つを例にとっても，立場の違いにより，拠って立つ規範が異なってくることがわかる．それゆえ，ノイズポリシーをめぐる討論における論点の１つとして「どこで，誰を，何から守るのか」というものが挙げられよう．

### 事例２：騒音に係る規制値を満たしていても苦情を申し立てるものへの対処に見られる規範

石井は『音・振動環境–これまでの取り組み–』[3]と題する騒音制御誌における総論の中で，「（騒音に係る）規制値を満たしていてもうるさいという人」への対応をめぐり，次のように述べている．

> 大多数の人が満足するものだと説明しても“少数意見を切り捨てるのか，弱者を見捨てるのか”と反論される．すべての人が満足するくらい静かにできれば良いがそれには多額の費用が掛り，大多数の人には必要のない税金の投入が必要になる．技術的に困難な場合が多い．
>
> こんな時どうするか．私はその騒音に耐えられない人は公的な費用で問題の無い静かな所に引っ越してもらうのが良いと考えている．全体として安く，確実な方法である．この場合先祖伝来の土地であるから引っ越せないという主張は認めるべきでない．

この短い引用の中から，騒音対策をめぐる５つの規範を読み取ることができる．１つ目の規範は**多数派の重視**というものである．この多数決の原理を持って価値を決定づける規範は，「大多数の人が満足するものだと説明」という箇所，及び，「大多数の人には必要のない税金の投入が必要になる」という一文に垣間見ることができる．２つ目の規範は**少数派の尊重**であり，１つ目の規範とは相反する．３つ目は**弱者の保護**という規範である．少数派と弱者は重なることは多いが，これら２つの規範は，明確に別物である．これら２つの規範は，引用文では「反論」という形で示されている．４つ目の規範は**静かさという価値の尊重**であり，これは引用文中の「すべての人が満足するくらい静かにできれば良い」という記述に見られる．そして５つ目の規範は**経済性の重視**である．これは「大多数の人には必要のない税金の投入が必要になる」という一文，及び，「全体として安く」という１節から読み取れる．

さらに，この引用から石井の考える５つの規範の優先順位を垣間見ることができる．それは，**静かさ**の重要性はある程度認めるものの，それは**多数派**が不満を持たない程度で十分であり，同時に**経済性**が重視されるというものである．そして，これに対立する立場として，**少数派**あるいは**弱者**の求める**静かさ**をより重要視すべきであるという見方が存在していることも，同時に読み取ることができる．これら２つの立場は，同じく**静かさ**に価値を認めているが，認められた価値の内容は相異なっていることに注意が必要である．

この事例の検討から挙げられる論点は，「ある音環境に対し相反する規範が主張された際，どのようにしてそれらの調整を計るのか」というものである．

なお，この論点に関する著者のこれまでの見解 [4] の概要は次のようなものである．現代社会においては，音環境に関する絶対的な価値規準は存在しない．そのため，ある地域における音環境のあるべき姿像，すなわち音環境の規範は，そこに関わる全ての当事者が受け入れ可能な音環境像を，当事者自身が共になって探し出すという形でしか得られないであろう．そのような探究を実現するためには，立場の違いを超えた広範な参加が必要である．公共の利益の名の下に，一部の当事者にとって受け入れ不可能な規範を押し付けることは，不公正であり，間違っても許されるものではない．

### 事例３：東日本大震災への対応に見る緊急時における騒音問題への対処に見られる規範

今般の大地震と大津波で被災した地域では，復旧そして復興に向けた作業が急ピッチで進められてきている．このような緊急時対応では，平時には慎重に検討されている問題であっても，検討の対象から除外されることが起こり得る．

騒音問題は，正に，これに該当する事例である．著者は，既に，騒音制御誌に投稿した「会員の声」の中で，応急仮設住宅と環境影響評価を事例としてこのことを指摘している [5]．以下にその概要を示す．

応急仮設住宅設置の際は，建設可能用地を洗い出す際に，「保健衛生」や「福祉の確保」等を具体的項目として含む「生活環境の状況」を調査することが求められている [6]．それにも関わらず，今般の震災において「急を要していたため，環境面をじっくり

検討する時間がなかった」という理由から，高速道路に面する地域に仮設住宅が設置され，住民が悩まされているという事例が生じている．住民は遮音壁の設置を要望しているが，行政の担当者は「我慢していただくしかない」と回答しているという [7].

音環境の条件がよくない立地に設置された応急仮設住宅は，報道されたこの１件だけではなく，問題となる騒音源も道路交通騒音の他に，鉄道絡みのものもある [8]．また，このような問題が発生したのは今回の震災が初めてではなく，例えば阪神大震災の際の仮設住宅において自動車道の騒音や鉄道騒音が問題となった事例があることは，瀬林の手により騒音制御誌上でも報告されている [9].

また，被災地復興の過程の中では，土地区画整理事業等の大規模事業が伴う．通常，この種の大規模事業を行う際には,「環境の保全について適正な配慮がなされることを確保」することにより「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資する」（環境影響評価法）ことを目的とし，環境影響評価が行われる．しかしながら，震災復興に係る事業では,「人命やそれらに類する緊急事態には即応するべき」という理由から，土地区画整理事業等における環境影響評価を免除しようという動きがあることが報道されている [10].

これら震災対応に関する２つの事例に共通することは，音環境を含む環境の問題は，行政においては緊急時にも慎重に検討すべき項目であるとは考えられていないということである．上述の応急仮設住宅の騒音問題で，行政の担当者が「我慢していただくしかない」と回答していることは，その象徴である．ここには，**騒音問題は緊急時でも配慮される必要がある**という規範は存在しない．

しかしながら，住民の立場に立てば，緊急時と平時では許容値に何らかの差がある可能性はあるが，緊急時であろうとなかろうと，うるさいものはうるさいということには変わりはない．応急仮設住宅において，騒音問題が指摘されるということは，その証左である．従って，住民，特に不幸にも騒音の被害を受けている住民にとっては，**騒音問題は緊急時でも配慮される必要がある**という規範が存在するのだ．

これら震災対応をめぐる事例の検討から，ノイズポリシーをめぐる討論の論点として，「緊急時であっても最低限守られるべき音環境はどのようなものか」というものが浮かび上がってくる．

## 3　おわりに

著者はこれまで，音環境の問題は，人の福祉と尊厳に関わる問題であることを指摘してきた [4]．この観点から，騒音に対する対処の規範であるノイズポリシーについて一言述べるならば，どのような規範が採用されるにせよ，それは**人の福祉と尊厳を保つに足るものでなくてはならない**ということである．この条件を満たすためには，少なくとも，その規範は**公正**なものであることが求められよう．

多様な価値観を持つ多様な立場のものが集う現代社会において，公正な規範を採用するためには，より広範な立場のものが集まり，討論するなどの形でより多くの声が聞かれなくてはならず，それらの声が適切に反映されなくてはならない．単に多数決で決定するのではなく，このような熟議を行うことこそが，真の民主主義でもある [11].

それゆえ，ノイズポリシーに関する討論会が今回だけで終わるのではなく，より広範な立場のものが参加する形で続いていくことを願うことを記して，本稿の結語としたい．

**謝辞**

本稿の執筆にあたり，科学研究費補助金（基盤研究 (C)22615002）の補助を受けた．

## 参考文献

[1] 土田義郎：ノイズポリシーに関する公開討論会のお知らせ, 騒音制御, 35(6), p.462 (2011).

[2] 平成 17 年 5 月 31 日東京地方裁判所判決（平成 14(行ウ)296 等，事業認定取消請求事件）(2005).

[3] 石井聖光：音・振動環境–これまでの取り組み–, 騒音制御, 34(2), pp.81-83 (2010).

[4] 永幡幸司：音環境政策を手がかりに音環境の価値を考える, 騒音制御, 34(6), pp.440-445 (2010).

[5] 永幡幸司：東日本大震災による緊急時下に騒音制御工学会がなすべきことについての小考, 騒音制御, 35(5), pp.400-401 (2011).

[6] 日本赤十字編：応急仮設住宅の設置に関するガイドライン (日本赤十字社, 東京都, 2008).

[7] 毎日新聞, 2011 年 7 月 4 日 (統合版), 24 面.

[8] 永幡幸司：震災がもたらす音環境の諸問題について，日本音響学会建築音響研究会資料，AA-2011-40, (2011).

[9] 瀬林伝：復興の槌音, 騒音制御, 20(1), pp.46-49, (1996).

[10] 朝日新聞, 2011 年 4 月 27 日 (夕刊), 6 面.

[11] アマルティア・セン（大門毅監訳，東郷えりか訳）：アイデンティティと暴力，（勁草書房, 東京都, 2011).