

平成25年度 第1回 広島市公共事業再評価審議会
平成25年度 第1回 広島高速道路事業評価監視委員会

会 議 要 旨

1 開催日時

平成25年5月8日（水） 16:00～18:15

2 開催場所

広島市役所 14階 第7会議室

3 出席者

(1) 委員

中山会長※、池田委員、潮崎委員、谷本委員、長谷川委員、福田委員

※広島高速道路事業評価監視委員会においては、委員長

(2) 広島市

事業所管局：道路交通局 三木道路部長、橋國高速道路整備担当課長ほか

事務局：都市整備局 新上都市計画担当部長、藤田都市計画課長ほか

(3) 広島高速道路公社

事務局：小路理事、油野企画調査課長 ほか

4 議題

再評価結果及び対応方針案に関する審議

一般県道温品二葉の里線・広島高速5号線

5 傍聴人の人数

〈一般傍聴〉 13人

〈報道関係〉 7社

6 審議結果

事業継続を妥当と認める。

〔付帯意見〕

事業者は、トンネルの安全性について未だ不安を抱く地域住民がおられる現状を踏まえ、引き続き、地域の方々の理解と協力を得るために鋭意努力するとともに、事業効果の早期発現を目指すこと。

【会 議 要 旨】

【委 員】 環境アセスメントについては、計画内容にある程度の変更があった場合には、アセスメントを再度行う、或いは補足的なアセスメントを行う必要があると聞いている。当該事業においても計画内容が変更され、事業費が 120 億円程度増加しているが、再度アセスメントを行う必要は無いのか。またその根拠は何か。

【公 社】 アセスメントについては、平成 10 年度の都市計画決定時において完成 4 車線を前提として実施しており、実施項目は大気汚染、騒音、植物等への影響についてである。

トンネル施工方式の変更に伴い、事業費については確かに増加したが、トンネルの構造が大きく変化した訳ではないため、実施済みのアセスメントを基に事業を推進しているところである。

【市(事務所)】 当該事業における環境アセスメントは、環境影響評価法が施行される以前に閣議アセスとして実施されたものであり、既に全ての手続きが完了しているため、環境担当部局からは特に再度アセスメントを実施すべき案件ではないと聞いている。

【委 員】 費用と効果の関係を考える時における効果の換算の仕方については、国が定めたマニュアルによって求めるというのは分かるが、効果については、前回再評価時点から年月が経過したことによって変わったことがあるのかどうかということ及び、効果の算出方法自体が、これからの時代に合っているのかどうか、また、これに関連して、これまで広島高速道路としては、1 号線、2 号線、3 号線と開通してきているが、これら既供用路線の整備効果について、事前に想定されていた効果に対する検証が行われているのかどうかについて質問したい。

【公 社】 委員ご指摘のとおり、国において費用便益分析マニュアルが定められており、これに基づき費用対効果の算出を行っている。これは、金銭価値換算が可能なものに限られているが、時点の修正や、人口変動など将来の変化については考慮されたものとなっている。

既供用路線の整備効果については、平成 22 年 4 月に各路線のネットワーク化がなされており、その 1 年後に検証を行っている。平成 23 年度の決算においても計画の 9 割を超えるような利用状況やそれに伴う収益が見込まれており、経年的にも利用が促進されている傾向が見られることから、着実に利用が進んでいると把握している。

【委 員】 整備効果として中山踏切の立体化による効果を挙げているが、これはマニュアルにおいて価値換算されないものとなっているのか。

【公 社】 中山踏切の整備効果としては、交通渋滞の解消だけでなく、交通事故の減少という効果があり、便益としても一般的な交差点における交通事故の減少という形で算出している。当該踏切は県内においても特に死傷事故率が高いということもあり、交通事故によって失われる生命の価値換算として反映させることは難しいが、これを反映させると決して小さくない改善にはなると考えている。

【委員】 事業費の増加部分についてだが、資料の 6 頁では、シールド工法の採用による事業費については、公社の管理費縮減等により確保は可能という判断と、資料の 22 頁では、直接工事費の縮減について示されているが、これらの関係がどのように反映されているのかについて補足願いたい。

【公社】 直接工事費の縮減については、既に工事を行っている部分については事業費に織り込み済みであるが、これから施工する部分については実施に伴い反映されることになる。また、トンネル残土の有効活用についてもこれから具体化していく中で反映されてくるものであり、工事費の圧縮には期待ができる。

管理費は、開通後の維持管理費として継続的に必要となるコストであり、これを圧縮することにより、採算性の改善につながる。

資料においては、これらを開通までの建設期間のコストと開通後の維持管理期間のコストとして表示し、それぞれについて縮減を図っていくということを示している。

【会長】 維持管理費の圧縮については、具体的にどのようなところを圧縮したのか。

【公社】 当該路線は、都市高速道路という有料道路であるため、一般道路以上のサービス水準を維持していく必要がある。これを維持したうえでコストを縮減するため、スケールメリットを活かし、契約の方式を大規模な契約や複数年間の一括契約などとしていくこととしている。これらは、既供用区間においても採用しており、コスト縮減の効果が得られている。

また、経営に関しても無駄を無くしていく取り組みを行っており、これらを含め管理費の縮減に努めている。

【委員】 今回の事業費、事業期間の増に対して、効率性をどのように確保できているのかについて詳細な説明を求める。

【公社】 事業の効率性については、例えば費用対効果としての側面と、公社としての経営の採算性としての側面があり、費用対効果については、分析の結果、便益が費用を超えるという結果が出ており、採算性については、維持管理費分の圧縮により採算確保は可能である。

【会長】 事業最終年度に関連して、牛田地区の区分地上権の進捗率が 0 という状況の中で、トンネル本体工に着手してからどの程度の期間が必要だと考えており、いつから着手する必要があると考えているのか。

【公社】 トンネル本体工には、3 年 10 か月程度必要であると考えている。

【会長】 そうなると平成 26 年度頃に着手することが必要となる。

【公社】 ご指摘のとおりであるが、工事を進めていくには、住民の皆様のご理解とご協力、信頼を取戻していくことが同時に必要であり、目標として平成 29 年度の事業完成を示している。

【委員】 資料の 16 頁に記載されている年間渋滞損失時間はどのように求められたものか。

【公社】 渋滞損失時間は、整備の有無による走行時間の差であり、緑色で表示している路線については、現在、渋滞により走行時間が長くかかっている状況にある。5 号線が整備されると、当該道路の交通量が 5 号線に転換することによって減少することから走行速度が向上し、走行時間が短くなるということになる。こうして生み出された走行時間の差に交通量を乗じ、更に平均乗車人数を乗じることで算出したものである。

【委員】 駅西高架北交差点は、現状でもかなりの渋滞があり、路線バスが駐車場に入れないなどの状況にある。そこにイズミの出店計画や高度医療センターの設置等新たな開発計画があり、更に深刻な渋滞を巻き起こす恐れがある。そうしたところに高速 5 号線の出口が来るとなると、現在施工されている二葉の里の道路改良工事程度では対応しきれないと思われるが、走行時間の短縮にはこうしたことも考慮されているのか。

【公社】 当該交差点の現状や開発計画等は考慮に入れて 5 号線ができた際の交通の流れを推計しており、5 号線の位置関係から、新幹線口前付近の交通混雑に対しても効果があるという結果が推計されている。この推計結果を基に 5 号線の整備と併せて、駅西高架北交差点の交差点改良及び広島駅北口への対策として常盤橋若草線の拡幅や右折車線の設置等の対策を講じることとしている。

【委員】 資料の 20 頁で、事業の進捗状況については、都市高速道路事業では 67%、道路事業では 38%と進捗状況に差があるように思えるが、この理由について説明を求める。

【公社】 道路事業については、残事業の主な内容として橋梁工事があるが、現時点ではまだ橋梁工事に着手していないため、事業の進捗が 38%に留まっており、大きな差として表れている。

【委員】 事業判断の骨子の説明の中に、安全・安心への対策として、万全の調査・計測管理体制をとった上で影響が発生した場合についての記載があるが、この影響とは工事中的の影響のことを指すものかということ及び、その場合の補償対応にかかる費用については、費用対効果の算出には入らないものだとは思いますが、補償は発生しないと考えてやっていくということか。

【市(事業所管局)】 トンネル工法の中で最も地表面沈下の抑制に優れたシールド工法を採用することで、安全というものを担保しながら工事を進めていくというのが基本的な発想である。万全の調査については、福木トンネルの反省を踏まえ、広い範囲で事前調査を行うことにより、家屋等に被害が発生した場合の工事との因果関係が確認できるようにしておくということであり、計測管理については、工事中的の状況変化を厳密に管理し、最善策を講じながら施工するという意味での施工管理、計測管理体制を確立させるということである。この上で、万が一の場合においてもしっかりと対応を行っていくということを表明しているものである。

【委員】 シールド工法を採用した場合における、地盤沈下以外の騒音や地下水への影響等の環境影響については、他の工法と比べてどうか。

【市(事務顧問)】 山岳トンネルにおける一般的な工法としてはNATM工法がある。これには機械掘削と発破掘削がある。シールド工法は機械掘削であるため、発破を用いるNATM工法に比べて、騒音・振動ともに軽易で影響が小さいことになる。また、地下水への影響については、今回用いるシールド工法は密閉型シールドであり、トンネル坑内に地下水を引きこまないため、地下水位に変化を生じさせることが無いということになる。シールド工法は、山岳トンネルでは余り使われていない工法ではあるが、都市部や街中、住宅直下で使われてきた豊富な実績があり、環境に対しても効果が高い工法であると考えている。

【委員】 社会状況の変化として、事業者側が住民の理解を得るために行ってきた努力にもかかわらず、一部の事業に反対する住民が訴訟にまで至ったという事実があり、これは重視しなければならないと考えている。費用対効果にしても、住民の不安を金額換算し、これを費用として計上すれば直ちに1.0を下回ることになるものと思われ、B/Cというものさえ崩れかねない状況にある。訴訟において工事差止という結論が出ないとも言えず、そのような中で事業が進められ、結果として工事差止となった場合には、その期間に支払われた事業費はどうなるのかという新たな問題が発生する可能性もある。そこで、私の考えとして、中止とまでは言わないが、司法の判断が出るまでの間、休止とすることを提案したい。

【委員】 休止という選択肢はあるのか。

【会長】 私が聞いている中では休止という選択肢は無い。付帯意見の中で整理を行うということとはできないか。

【委員】 あり得ると思う。前回の委員会と同様に考えることは可能であると思っている。

【会長】 中止の方が好ましいと思われる委員はおられるか。委員長としては、付帯意見により我々の意見を市長や理事長に強く認識させるという方法はどうかと考えているがいかがか。またその場合、具体的な案はあるか。

【委員】 事業の継続を前提としながら、どういう形で付帯意見を盛り込むのか。

【委員】 訴訟の結論を待つて、その結論に沿ってということだが、ある程度の結論が出た段階で、それに沿った合法的な判断に従うということだ。

【委員】 裁判の結論が出るまでは休止するという内容になるということか。

【委員】 ここで、市及び公社に確認しておくべき事項がある。それは、市長と知事の事業判断がなされ、その後で裁判等の問題を生じたということだが、そのような中で何故、事業再評価を

しなければならないのかということだ。

【市(事務所)】 今回の再評価は、前回の対応方針により、事業の前提が変わった場合に再評価を実施することとされていることによるものである。

【委員】 それは、裁判の問題などには関わらず、再評価をしなければならないということか。

【市(事務所)】 あくまでも、事業の前提となる事業費の増加に対して再評価を諮っているものである。

【会長】 事務局の対応方針の下3行に加えて、例えば司法の判断を尊重すべきという内容を加えるのはどうか。

【委員】 司法の判断を待つということになると、先般訴訟が提起されたばかりであり、こうした裁判では長期化が予想されることから、平成26年度内の着工は可能なのかどうかという懸念がある。その場合には費用対効果の値にも影響があり、それに対する考え方が難しい。

【委員】 今後、裁判の結果によって、また大きくコストが変わってくれば、その時点でまた再評価を行うということはある得る。感度分析も行われており、また大きな変動が生じた場合に再度開かれるべきであると思う。また、住民の理解を得るということは、裁判という現実からも大事であり、そのことは事務局案に十分書かれている。これを更に付帯意見として加筆することが必要なのかということについては、私はこれで十分だと考えている。

【委員】 訴訟の結果、差止ということになった時に、行政はこれを尊重するのか、それとも従わなくてはならないということか。

【委員】 裁判の判決に対して、被告としては当然にそれに従う義務がある。従って差止という判決が出た場合には、恐らくそこで中止ということになると思われる。

【委員】 差止という判決が出ることについて、あまり期待はしていないが、判決が確定されるまでに投入された我々の税金は、一体だれが補償してくれるのか。

【委員】 裁判が進む中で事業が継続するという判断がされてしまえば、継続して税金が投入され、結果として裁判所が差止の判断をした場合における責任の所在は、その判断が違法でもない限り、基本的には税金で賄わざるを得ないと考える。

【委員】 この委員会は、単にアドバイザー機関であり、尊重はされるがここでの意見がそのまま通るわけではない。そうであるならば、ここは最後のチェックの場であると考えている。住民も裁判という結果が出れば納得するものと思われ、やはりここは踏みとどまって、裁判の結果を注視しながら判断を行うという余裕のあるアドバイスがあっても良いと考える。

【委員】 委員の発言の前半部分に賛同する。具体的には事務局案の前半部分については、事業着手時の内容になっているが、これを今回の再評価時点の内容に書き換える必要があると考えている。

【会長】 委員。付帯条件無しでこの対応方針案で良いか、それとも付帯条件を工夫してつけるべきかについてはどうか。

【委員】 委員の 100%の合意が必要であれば、付帯意見をつけることに反対するものではないが、私としてはこれで良いと思う。

【会長】 委員はどうか。

【委員】 私は付帯条件をつけるべきだと思う。

【会長】 委員はどうか。

【委員】 裁判の結果はともかく、その間に事業を進めるか否かの話だ。事業を止めた場合に発生する事態が想像できない。そこで、事業を継続として、その後に裁判で中止となった場合に、その間の費用が無駄になるというのは理解できるが、事業を休止しておいて、裁判によって再開することとなった場合の損失がどうなるのかについて説明を求めたい。付帯意見については、裁判について表記する必要は無いと考えている。

【公社】 高速5号線の事業は2つの事業で構成しており、その内、都市高速道路事業については、税金ではなく借入金で事業を執行している事業である。休止の場合、その条件が不明の中では分からないところがあるが、事業を中止ということになると、既に約570億円を投入しており、返済が必要となる。また便益は一切発生しないことになる。

【市(事務局)】 対応方針では、休止という選択肢は無く、継続か中止かという2つしか無い。

再評価審議会の役割としては、事業の効率性と、実施過程の透明性を一層高めることを目的としており、費用対効果が無いという場合はともかく、今回の場合では、費用対効果を示しながらその点に絞って議論を行うものであり、あくまでもその枠の中での審議としていただきたい。

【会長】 ここでは、付帯条件を付けた継続か、思い切った中止かという選択肢しか無いため苦しいところがある。私の感触では中止という意見は無い様に思うがどうか。

【委員】 私は無い。

【会長】 挙手は無いが、各委員が頷かれたのを確認できたので、過半数は得られたと考える。後は付帯条件だが、司法の判断ということ付帯条件に入れるかどうかについて何か意見は無い

か。

【委員】 司法も含め、「社会的環境の変化を最大限に考慮しながら」というのはどうか。

【会長】 会長私案としては、「誠心誠意、地元の方のご理解とご協力を得られるよう努力していただいて、早期に事業効果を発現していただきたい」というのではどうか。

【委員】 事業者側がこれまで努力を積み重ねてきたというのは分かるが、結果としてそれが一部で適っていない。具体的にこれ以上、住民の理解をどう得ていくのかというところがどうしても見えてこない。

【会長】 つまり、それが見えないと判断できないということか。

【委員】 先ほど、事務局から休止という判断は無いという説明を受けたが、その場合には委員の意見には非常に共感できる。強いて言えば「司法の判断を最大限考慮しながら」という表現ぐらいしか思いつかない。言う必要もないかもしれないが。司法の判断が差止になった場合を考慮して、例えば部分的に工事の順番を変えるということはできないのか。

【会長】 それは司法の判断であって、この委員会では付度しなくても良いと考えている。

【委員】 司法の判断が出るまでの間について事業をどうするのかが論点だと思うが、休止という判断ができないのであれば、やりようがないのではないと思われる。そこで、残された考え方としては、工事の手法などを変える可能性があるのかどうかだ。

【会長】 事業の投資効果については委員全員が理解していると思われるが、それについてはどうか。

【委員】 前回の委員会の付帯条項として、安全検討委員会の結論を待つというものがあったが、結論が出るまでの間、予算を投入していたのかどうか。

【公社】 トンネルに関連する部分以外の、区画整理事業に関連する平面の道路部分については粛々と進めてきた。

【市(事業所管局)】 前回の委員会の付帯条件と、トンネル工事を休止していたという事実とは基本的に異なる。安全検討委員会を立ち上げて、安全性を検討する間、市・公社の自主的な判断によりトンネル工事を休止していたものである。

【委員】 休止という行為が今一つ理解できない。住民に理解を求める努力をするということも事業の継続であり、司法の判断が出るまでの間については、そのことさえも休止するということなのであれば、それは必要ないと思う。裁判は起こされているが、サイレントマジョリティというものもある訳だから、当該事業は広い目で見ても、広島市全体にとって必要な事業であ

り、住民の理解を得るために努力を続けること、それが事業の継続だと考える。一番大きいのは中山踏切ではないか。早い者勝ちで踏切を通過するルールが、未だ広島市の中にあること自体驚く。土地を売られた方は一日も早く事業の完成を望んでおられると思う。事務局案の下３行に手を加えて付帯意見とすることについては異論がない。

【委員】 付帯意見を付すことについては各委員異論がないところだと思われるため、あとはその内容だが、私は先ほどの委員提案の内容が良いと思われる。

【委員】 事業前提が変わったことに対する再評価であるため、事業の前提が変わったにも関わらず事業を継続するという根拠を示す必要があると考える。

【委員】 事務局案の上の部分は活かし、「貢献する路線であるから早期に事業効果を発現するために事業を継続する」で主文は終え、付帯意見として、裁判になっている現状も踏まえて、住民の安全・安心、理解・協力について記載するということだと思う。

【委員】 裁判の現状、裁判の状況を踏まえてという文言は必要だ。

【会長】 概ね委員会の意見としては纏まってきたと思われるため、前段では市の対応方針として事業を継続するとして、それに対して委員会の意見として様々な心配を市長に伝えるというまとめ方を事務局で行うということで良いか。

【公社】 事業を継続することを整理の上で、付帯意見として下の部分を活用し、社会情勢を考慮するという意図を組み込む事で良いとする話でよろしいか。

【委員】 そのように理解している。

【会長】 社会情勢という表現は若干曖昧ではないかと思われる。「訴訟を含む社会情勢の変化」という文言であれば委員の意見も反映されるのではないかと思う。

【委員】 司法判断という文言はどうか。広く捉えられるような表現とすべきだと考える。

【委員】 それでもまだ曖昧だと思う。訴訟の状況を踏まえてというのは、訴訟の状況を片目で見ながらトンネル工事に着手し、訴訟の結果が出た時にはほぼ完成しているという事態も考えられる。言葉で置き換えたら最大公約数的な表現しかないのであればこれ以上言えないが、思いだけは何とか文言にしまえば、どれだけかは真意が伝わるのではないかということだ。

【会長】 分かりました。それでは、付帯意見については各委員の意見を踏まえて事務局と協力し文案を取りまとめ、各委員の意見を求めて修正を行い、当該審議会の意見として具申することとしたい。各委員には来週一杯で意見を伺うこととなるため協力願いたい。それでは、これにて会議を終了することとする。

【付帯意見の調整の経過】

中山会長が、原案を作成し各委員の意見を求めた後、付帯意見を取りまとめた。

付帯意見（原案）

本事業の必要性は理解できるものの、事業者は、トンネルの安全性について未だ不安を抱く地域住民がおられる現状を踏まえ、引き続き、地域の方々の理解と協力を得るために鋭意努力し、事業効果の早期発現を目指すこと。

委員の主な意見

- ・原案に基本同意（４名）
- ・トンネル工事差し止めが提訴されていること、または、トンネル工事差し止めの訴訟の行方を踏まえる旨を反映させてはどうか。早期発現の「早期」は削除した方がよい。
ただし、最終的には審議会委員の総意に従う。（１名）

付帯意見（取りまとめについて、全委員了解）

事業者は、トンネルの安全性について未だ不安を抱く地域住民がおられる現状を踏まえ、引き続き、地域の方々の理解と協力を得るために鋭意努力するとともに、事業効果の早期発現を目指すこと。