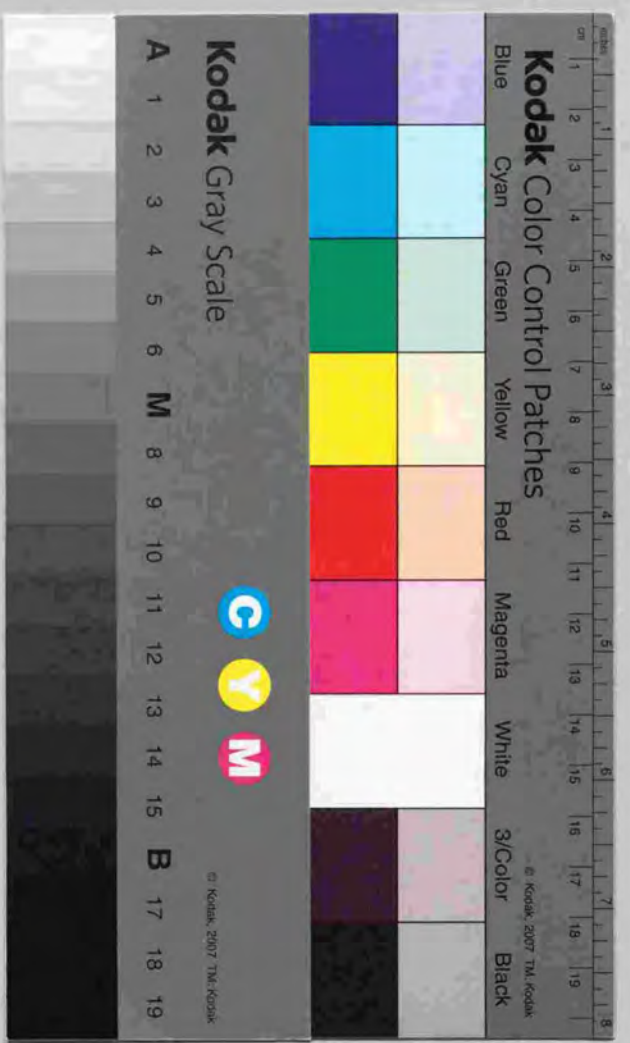


インフラ整備事業における合意形成プロセスへの
市民関与の影響に関する分析

加藤 美穂



インフラ整備事業における合意形成プロセスへの
市民関与の影響に関する分析

加 藤 浩 徳

論文要旨

加藤 浩徳

本研究では、インフラ整備における関係主体間の合意形成を対象に、特に市民の事業手続きへの関与に着目しつつ、①近年、インフラ整備をめぐる合意形成において、市民による反対活動が引き起こしているコンフリクトの実状について調査する、②我が国および他国における合意形成の手続きに関する法制度を整理するとともに、その問題点を把握する、③インフラ整備をめぐる発生するコンフリクトの発生メカニズムを、関係主体の行動や環境条件から明らかにすることを目的とする。

本論文の構成は、以下の通りである。まず、第1章において本研究の背景と目的、ならびに構成を述べる。第2章では、既往の関連研究を整理し、本研究の位置づけについて論じる。第3章では、本研究の基本的な考え方を整理し、使用する用語の定義を与える。第4章では、インフラ整備における市民関与の手続きを定める法制度を調査し、法制度の決定要因について分析を行う。第5章においては、我が国における明治以降のインフラ整備をめぐる紛争の歴史的経緯を調査し、法制度の制定に与えた影響について考察を行う。第6章においては、英国、独国の都市間高速道路の建設事業を対象に、合意形成プロセスの実態を調査し、我が国と比較することによって、文化的背景が法制度による市民関与要請へ与えた影響について分析を行う。第7章においては、我が国における8つのインフラ整備事業の事例を対象に、合意形成プロセスの実態を調査し、交渉における事業者および反対市民の行動を把握するとともに、それらが交渉結果に与えた影響について分析を行う。第8章においては、第3章において提示した仮説が、第7章の実態と整合的であることを示すことを目的に、数理モデルを構築する。最後に、第9章において、本研究の結論を述べるとともに、スムーズな合意形成に向けての提言を整理し、今後の研究課題をまとめる。

この研究のオリジナリティをまとめると次のようになる。

まず方法論については、事例調査・分析において、合意形成プロセスにおける関係主体間の行動の時系列的变化を、同一のフォーマットで整理するという方法を採用している。これにより、異なる種類のインフラ整備事例を画一的な視点から比較できるようになり、インフラの持つ特性の違いを考慮しながら、合意形成プロセスの分析を行うことが可能となった。

次に、コンセプトについては、まず第一に、市民と事業者との関わりを表現する用語として「市民関与」を定義した。従来までの研究では、市民の側からあるいは事業者の側からのみ手続きが論じられてきたために、市民の合意形成プロセスに関わる行為が、それぞれ「市民参加」や「PI」といった一面的な用語によってしか表現されてこなかったが、「市民関与」の導入により行為者の立場によらず、客観的に、発生した関係主体間の関わりを分析することができる。また、「市民関与」と既存の関連用語との関係を明示的に整理した。このような整理は、既存の研究では行われてこなかったものであり、今後の類似研究においても大いに役立つものと考えられる。第二に、市民関与の手続きを、事業者から市民への情報公開、市民から事業者への意思伝達、事業者・市民相互の話し合い、という3つのカテゴリに分類し、これらの分類により制度を整理した。これにより、インフラ間あるいは国間での制度

の比較を明確かつ簡潔に行うことができるようになった。第三に、法制度が事業者に対して市民関与の手続きをどの程度要請しているのかを評価できる指標として「市民関与要請レベル」を、また実際に事業者と市民がどの程度、事業に関して関わりを持ったのかを評価する指標として「市民関与レベル」を、それぞれコンセプトとして提案した。こうしたコンセプトにより、市民関与に関する法制度や実態を、画一的な視座から比較・整理することが可能となると期待される。

メカニズムについては、合意形成メカニズムを、市民関与に関する法制度が決定される部分と、定められた法制度の元でインフラ整備に関する交渉が行われる部分とに分離し、それぞれのメカニズムを分析した。これにより、既存の法制度の問題点を的確に把握、指摘できるとともに、法制度による市民関与の要請内容が合意形成に与えた影響についても分析することができる。

本研究より得られた結論は、以下の通りである。

(1) 法制度の市民関与要請レベルが決定されるメカニズム

第4章の調査結果より、事業によって発生する便益並びに被害の波及範囲の大きさによって決定される利害関係者の人数に比例して、法制度による市民関与要請レベルは高くなる傾向にあることが明らかとなった。これは、利害関係者が多い事業では、各人の利害が異なるために、十分に議論を行わなければ、事業の合意を得ることが困難であるからである。しかし、比較的利害関係者の分布特性が類似していると考えられる都市計画事業でない鉄道と道路においては、手続きの面においてかなりの差異が見られることもわかった。これは、むしろ過去における紛争の実績が原因であると考えられる。

第5章の調査結果より、最近30年間を見ると、道路建設においては相当数の事例において反対運動が発生し世間の注目を浴びているのに対し、鉄道については、新幹線を除けば相対的にあまり目立たないことがわかった。また、関連する法制度は、社会の関心が高まったときにのみ新規制定あるいは改正される傾向にあることが分かった。世間から注目を浴びた事業においては、一般市民も問題意識を持ちやすく、その事業を管轄している部署も法制度を改善しようというインセンティブが強く働くと思われるが、あまり社会問題とならなかった事業については、管轄部署も問題意識が低く、法制度の改善には至らなかったことが考えられる。また、従来まで各インフラは、縦割り行政の結果として、各々を管轄している異なる部署が相互に十分な連携を採ってこなかったために、必ずしも関連する法制度が、同一の思想や背景に基づいて構築されてこなかったという経緯があることも考えられる。

さらに、市民が持つ合意形成の手続きに対する意識も法制度を決定する要因の一つであることを示した。第6章において、イギリス、ドイツの仕組みと比較した結果、我が国では民主主義の考え方に基いて自分たちが使うインフラは自分たち自身が決めるという認識が他国に比べて希薄であることと、我が国では「根回し」や「談合」による非公式かつ穏便な合意形成手法が好まれることが、手続きを定める法制度を改変していこうという意識を生み出してこなかったのではないかと考察した。

(2) 事業者の市民関与に対する対応が決定されるメカニズム

第7章における調査から、手続きを定める法制度は、事業者にとっては最低限守るべき規準として機能していることが判明した。

しかし一方で、実際には、各法制度に定められる法制度の適用、運用に関しては、制度運用者の裁量の余地がかなり大きいことが明らかとなった。例えば、都市計画事業においては、現行の都市計画法においては公聴会の開催が義務となっていないために、公聴会開催は事業者の判断に任ざれている。事業者の中には、事業をめぐって市民と積極的に話し合うことを忌避する事業者もあり、そうした事業者は、法制度によって定められる必要最低限の手続き以上には市民関与の機会を持たないことが明らかとなった。

また、都市計画法の適用そのものについても、都市地域とそうでない地域とで適用に差があるために、同様の事業であっても手続きが異なる可能性があることが判明した。このことは、地域によって手続きに格差が起こりうることを表しており、本来ならば全市民が同一の手続きを受ける権利を持つはずであるにもかかわらず、実際には不公平な手続きが行われていることを示している。

次に、第7章における実態調査より、事業者の市民関与に対する対応には、その時間的経緯から次の3パターンに分類できることが明らかとなった。まず第一のパターンは事業者が交渉の初期から末期に至るまで市民と積極的に関わろうとする態度を見せるものである。このパターンに属する事例では、事業者の首長の個人的な政治思想や理念がかなり強く影響を及ぼしていることが明らかとなった。第二のパターンは、終始、市民関与に対して消極的な態度をとるというものである。このパターンに属する事例は、事業者が予算的あるいは時間的に強い制約を受けているという点で共通している。また、事業担当者の経験が不足しているときには、事業実施に際して周辺住民とどのような関係を持つべきであるのか等について試行錯誤を繰り返さずを得ず、できるだけ早期に事業を完了してしまおうとするために強引に手続きを進めてしまうこともわかった。第三のパターンは、初期においては市民との関わりに消極的な態度をとるが、途中で周辺住民より反対活動が発生し活発化してくるにしたがって事業者も態度を改め、市民と積極的に話し合いを行っていくというものである。このパターンに属するのは、事業者がある程度反対市民の活動に敏感に反応できるだけの柔軟さと事業担当者の経験があり、しかも事業手続きを拘束するような制約条件もそれほど厳しくないようなケースである。実態調査によれば、このパターンにあてはまる事例がかなり多いことが判明した。

(3) 事業者の市民関与手続きに対する対応が反対市民の活動へ与えるメカニズム

第7章の調査より、事業による市民関与への積極性によって反対市民の活動はかなり影響を受けることが判明した。まず第一に、事業者が市民関与に対して終始消極型であるとき、反対市民はかなり激しく反対活動を行うことがわかった。ただし、反対市民が、特に全国的な活動を行う反対支援組織からの様々な支援を受けるときには、戦略的に訴訟を行うことで事業者の手続きを遅延させるという行動を行うことが多くなり、そのときには合意形成に多大な時間を要することとなるが、逆に、反対市民が、意図的に手続き遅延を目的とした訴訟を行わないときには、判決によって決着がはっきりとつき、比較的早期に紛争が終了することがわかった。第二に、事業者が市民関与に対して終始積極型であるときには、訴訟やデモ行進や座り込みといった激しい反対活動がなされることはないが、話し合いに相当の時間がかかることがわかった。そのために、このパターンの属する事例では、事業推進を支援する市民が事業者の責任を厳しく追及し、最終的にはなし崩し的に、交渉が終了するという結果

を迎えるものも見られた。第三に、途中転換型の事例の場合には、事業者の様々な対応によって最終的には何とか交渉を無事終了しており、各事例の事業者が適切な対応をしていた。

また、第7章における事例間比較の結果から、法制度による事業者に対する市民関与要請レベルによっても、交渉に要する期間はかなり影響を受けていることが明らかとなった。都市計画法の適用を受けない事例においては、いずれも都市計画事業と比較して交渉を終了するのに時間がかかっているのに対し、都市計画事業では相対的に交渉期間が短くなっている。これは、都市計画事業では、第4章で示したように、かなり高いレベルの市民関与要請レベルが事業者に課されるのに対して、それ以外の事業では、空港建設事業を除けば低い市民関与要請レベルしか課されないためと考えられる。

最後に、本研究から得られる提案については以下の通りである。

第一に、インフラの種類によって不当に異なる手続きを解消し、インフラの便益、不利益の帰着先の特性に応じた合理的な規程に改善していくべきである。そのためには、各インフラの管轄をおこなっている諸官庁が、互いに手続きの問題点や今後のあり方について密に連絡を取り合っていくことが必要不可欠となる。

第二に、都市計画法が、都市部においては原則的に適用されるが、農村部では必ずしも適用されないという地域間格差を無くして行くべきである。市民の計画内容を知る権利や、事業計画に係わる権利はどの国民にも同一に与えられるべきである。したがって、行政手続法のように全土に画一的な手続きを要請する法制度を事業段階についても導入するか、もしくは、都市計画事業とならない事業についても、都市計画法と同レベルの手続きが行われるように、個別法を改正して行くべきである。

第三に、都市計画法の適用基準を見直すべきである。特に、農村部では、都市計画事業となるか否かは、事業者あるいは監督官庁によって恣意的に決定される側面が強い。事業者あるいは監督官庁が常に正しい判断を行う保証がないかぎり、法令の上で、適用基準を明記すべきである。ただし、具体的な市民関与の方法については、さまざまな手法が考えられるので、事業者の選択の余地を残しておくべきである。

第四に、特に合意形成についての予算的制約を軽減させることが必要である。予算上の制約が、事業者を市民関与に対して消極的にさせ、そのことが反対市民による反対活動を活発化させていることを考慮すれば、市民の反対活動に対応して柔軟な対応をとるだけの予算が今後必要となる。

第五に、事業者の交渉テクニックに関する知識不足の解消が挙げられる。従来まで、事業担当者は、それぞれが個人的な努力によって市民とのトラブルを解消してきたために、各人の経験は個人で閉ざされて、それがうまく継承されてこなかった。また、たとえ後任者へノウハウが継承されても、それが異なるインフラの整備担当者同士で共有されることもなかった。したがって、事業者同士が、そうした反対市民との対応や手続きの方法について互いに情報を交換し合い、交渉テクニックを共有化していくことが今後重要になる。

目次

本編

第1章 序章	1
1.1 本研究の背景	1
1.2 本研究の目的	4
1.3 本研究の構成	5
第2章 関連する既往研究の整理と本研究の位置づけ	9
2.1 はじめに	9
2.1.1 本研究におけるレビューの方法	9
2.1.2 既往研究のレビューの視点	10
2.1.3 既存研究レビューの目的	12
2.2 社会学における関連研究	13
2.2.1 戦後～1960年頃の我が国における社会運動を対象とした社会学研究	13
2.2.2 社会学における市民運動論に関する理論	14
2.2.3 資源動員論と集合行為論との関係	15
2.2.4 インフラ施設整備事業における紛争の社会学	15
2.3 土木計画学・都市計画学における関連研究	17
2.3.1 インフラ施設（鉄道、道路、廃棄物処理施設など）の事業計画に関する研究	17
2.3.2 土地区画整理事業に関する関連研究	18
2.3.3 都市マスタープラン・都市計画に関する関連研究	19
2.3.4 地区計画・まちづくりに関する関連研究	19
2.3.5 パブリックインボルブメントに関する研究	20
2.3.6 土木計画学・都市計画学における既存研究のまとめ	20
2.4 法学における関連研究	22
2.4.1 計画策定手続に関する関連研究	22
2.4.2 地方自治における住民参加に関する関連研究	23
2.4.3 インフラ整備の計画手続をめぐる訴訟に関する研究	24
2.4.4 環境権をめぐる訴訟に関する研究	27
2.4.5 情報公開に関する研究	27
2.5 行政学・政治学における関連研究	29
2.5.1 民主主義に関する研究	29
2.5.2 我が国の民主主義に関連する研究	30
2.6 公共経済学・公共選択における関連研究	32
2.6.1 公共経済学における公共財の供給理論(85)	32
2.6.2 公共選択論における集团的意志決定理論(87)	34
2.6.3 立憲的政治経済学と費用便益分析の意義(93)	37
2.7 その他の関連研究	38
2.7.1 集合行為論	38
2.7.2 組織に関する関連研究	38

2.7.3	交渉に関する関連研究	39
2.7.4	環境アセスメントに関する研究	40
2.7.5	費用便益分析による実証的なインフラ整備評価に関する研究	42
2.8	既往の研究の問題点と本研究の位置づけ	43
2.8.1	既往の実証的研究の流れの整理	43
2.8.2	既往の関連研究の問題点	44
2.8.3	本研究の位置づけ	45
2.9	本章のまとめ	49

第3章	研究の基本コンセプト	55
3.1	はじめに	55
3.2	使用する用語の定義	55
3.2.1	対象とする事業に関する用語	55
3.2.2	関係主体の名称に関する用語	56
3.2.3	各種行動・行為に関する用語	57
3.3	本研究の対象と仮定	63
3.3.1	本研究の対象	63
3.3.2	本研究の仮定	63
3.4	本研究の基本的な考え方	64
3.4.1	基本的コンセプト	64
3.4.2	モデルの基本構造	64
3.4.3	モデルの重要アイテムと基本的な前提	66
3.4.4	交渉サブモデルにおける事業者の市民関与レベル決定段階のモデル化	73
3.4.5	交渉サブモデルにおける反対市民の反対活動レベル決定段階のモデル化	75
3.4.6	事業者・市民による計画内容交渉段階のモデル化	77
3.5	本章のまとめ	80

第4章	法令規定からみた各種インフラ整備事業における計画策定への市民関与の整理と比較	81
4.1	はじめに	81
4.2	既往の関連する研究	81
4.2.1	市民関与レベルに関連する研究	81
4.2.2	市民関与要請レベルに関連する研究	82
4.3	市民関与レベルと市民関与要請レベルの提案	84
4.3.1	市民関与レベル	84
4.3.2	市民関与要請レベル	84
4.4	我が国のインフラ整備における法制度の定める市民関与と手続の実態に関する調査	86
4.4.1	対象とする事業及び法令と規定の抽出方法	86
4.4.2	調査結果	87
4.5	インフラ整備における関連法令の市民関与要請レベルに関する比較・考察	91
4.5.1	市民関与要請レベルの定義	91
4.5.2	調査結果に基づく各インフラの関連法令における市民関与要請レベルの比較分析	92
4.6	本章のまとめ	95

第5章	我が国における各種インフラ整備事業への市民による反対運動の歴史的経緯	97
5.1	はじめに	97
5.2	我が国における市民運動の歴史に関する既往の関連研究	97
5.3	インフラ整備に対する市民の反対運動に関する歴史的経緯	98
5.3.1	明治・大正期のインフラ整備をめぐる紛争	98
5.3.2	1960年代-1970年代のインフラ整備をめぐる市民運動	99
5.3.3	1980年代以降のインフラ整備に対する市民運動	103
5.4	インフラ整備に対する反対活動の歴史的分析	105
5.4.1	反対市民の不満内容の歴史的变化	105
5.4.2	反対活動の形態の変化	105
5.4.3	インフラ種別による市民運動の経緯の違い	106
5.5	本章のまとめ	108

第6章	英・独・日のインフラ整備における市民関与に関する比較分析	111
6.1	はじめに	111
6.2	調査の対象と方法	111
6.2.1	幹線道路建設における市民関与の実態調査の対象と方法	111
6.2.2	都市計画における市民関与の歴史的経緯に関する調査の対象と方法	112
6.3	幹線道路計画への市民関与の実態	113
6.3.1	イギリスにおける幹線道路計画への市民関与	113
6.3.2	ドイツにおける幹線道路計画への市民関与	116
6.3.3	高速道路建設における市民関与に関する英・独・日の比較に基づく考察	119
6.4	イギリス・ドイツの都市計画における市民関与の歴史的経緯	121
6.4.1	イギリスの都市計画における市民関与の歴史	121
6.4.2	ドイツにおけるインフラ整備計画への市民関与の歴史	123
6.4.3	都市計画における市民関与に関する英・独・日の比較に基づく考察	126
6.5	本章のまとめ	128

第7章	我が国のインフラ整備事業での交渉プロセスに関する事例調査分析	131
7.1	はじめに	131
7.1.1	本調査の背景と目的	131
7.1.2	本研究の前提	132
7.2	調査の概要	132
7.2.1	調査対象事例の選定	132
7.2.2	調査の目的と方法	133
7.3	各事例の概要と交渉プロセスの整理	134
7.3.1	北陸新幹線建設事業(軽井沢地区)	134
7.3.2	北総開発鉄道建設事業(葛飾区内)	142
7.3.3	東京外郭環状道路建設事業(浦和市～三郷市間)	151
7.3.4	要町通り建設事業(豊島区～練馬区間)	162
7.3.5	目黒清掃工場建設事業	177
7.3.6	東葉高速鉄道(夏見地区)	188
7.3.7	福島西道路建設事業	197
7.3.8	柏崎刈羽原子力発電所建設事業	205
7.4	調査結果に基づく各関係主体の行動に関する分析	221

7.4.1	事業者の行動に関する分析	221
7.4.2	反対市民の行動に関する分析	226
7.4.3	地元自治体による紛争調整機能とその限界	229
7.5	事業者と反対市民との合意形成に関する分析	231
7.5.1	合意形成結果の考え方	231
7.5.2	事業の特性や時代背景と合意形成結果との関係	233
7.5.3	市民関与の手続きと紛争結果との関係	235
7.6	事業者へのヒヤリングより得られた教訓の整理	237
7.6.1	事業者の行動に関する教訓	237
7.6.2	市民の特性に関する教訓	241
7.7	本章のまとめ	243
第8章 インフラ整備計画交渉モデルの構築とモデルを用いた数理分析		247
8.1	はじめに	247
8.1.1	数理分析の背景及び目的	247
8.1.2	既往の関連研究	247
8.2	数理モデルの基本構造	252
8.2.1	モデルの概要	252
8.3	モデルを用いた数値シミュレーション分析	258
8.3.1	数値シミュレーションの設定条件	258
8.3.2	シミュレーション結果と考察	261
8.3.3	政策シミュレーションと結果に対する考察	268
8.4	本章のまとめ	271
第9章 結論		273
9.1	はじめに	273
9.2	本研究のまとめ	273
9.3	本研究の成果に基づく総合的な考察	280
9.3.1	法制度の市民関与要請レベルが決定されるメカニズム	280
9.3.2	事業者の市民関与に対する対応が決定されるメカニズム	281
9.3.3	市民関与の機会が合意形成に与える影響のメカニズム	284
9.4	今後の研究課題	287
参考文献リスト		289
本研究に関連する著者刊行著作		307

付 録 編

補章	市民関与のあり方とは	1
補.1	はじめに	1
補.2	市民関与をめぐる考え方の整理	2
補.2.1	計画プロセスに市民は関与すべきかどうかの議論	2
補.2.2	市民関与の形態のあり方に関する議論	6
補.2.3	サイレントマジョリティの参加促進論	7
補.3	市民関与の意義とそのあり方	8
補.4	本章のまとめ	9
付録1	インフラ整備における市民関与に関連する法令規定(第4章付録)	11
付1.1	はじめに	11
付1.2	関連法律の概要および市民関与に関する主な関連条項	12
付録2	我が国におけるインフラ整備をめぐる市民運動の歴史的経緯に関する資料	33
付録3	詳細調査対象事例での各主体の行動(第7章付録)	47
付3.1	北陸新幹線建設事業(軽井沢地区)における各主体の行動	47
付3.2	北総開発鉄道建設における各主体の行動	53
付3.3	東京外郭環状道路建設事業(浦和市~三郷市間)における各主体の行動	58
付3.4	要町通り建設事業(豊島区から練馬区間)における各主体の行動	65
付3.5	目黒清掃工場建設事業における各主体の行動	71
付3.6	東葉高速鉄道建設事業(夏見地区)における各主体の行動	82
付3.7	福島西道路建設事業における各主体の行動	86
付3.8	柏崎刈羽原子力発電所建設事業における各主体の行動	91
付録4	まちづくり事業および成田空港建設事業における関係主体間の交渉過程に関する調査結果(第7章付録)	99
付4.1	世田谷区砧町1、3丁目まちづくり計画	99
付4.2	新東京国際空港(成田空港)建設事業	113
付録5	参考事例の簡略調査結果(第7章付録)	133
付5.1	杉並区清掃工場建設事業	133
付5.2	武蔵野市クリーンセンター(清掃工場)建設事業	133
付5.3	豊島区清掃工場建設事業	134
付5.4	西武鉄道連続立体交差化事業	135
付5.5	京浜バイパス建設事業	136
付5.6	世田谷区都市計画マスタープラン作成事業	137
付5.7	北九州市河川改修事業	137
付5.8	金沢市橋梁掛け替え事業	138
付録6	数値シミュレーションのプログラム(第8章の付録)	139

本 編

- 第1章 序 章
- 第2章 関連する既往研究の整理と本研究の位置づけ
- 第3章 研究の基本コンセプト
- 第4章 法令規定からみた各種インフラ整備事業における計画策定への市民関与の整理と比較
- 第5章 我が国における各種インフラ整備事業への市民による反対運動の経緯
- 第6章 英・独・日のインフラ整備における市民関与に関する比較分析
- 第7章 我が国のインフラ整備事業での交渉プロセスに関する事例調査分析
- 第8章 インフラ整備計画交渉モデルの構築とモデルを用いた数理分析
- 第9章 結 論
- 参考文献リスト
- 謝辞

第1章 序章

1.1 本研究の背景

我が国では、1960年代から顕著になってきた公害問題を背景に、市民の生活環境に対する権利意識が向上し、自らの権利の保持を求めて事業者や行政へ直接的に主張するケースが増加してきたと言われる。特に、社会基盤施設（以下、インフラ）の建設・改良事業について見れば、1970年代以降、インフラ整備事業計画の是非をめぐって、全国各地で市民と事業者とが対立する事例が多く見られる。インフラ事業をめぐる紛争は、一時的に社会の関心が低くなったこともあったが、1980年代後半以降から、再び自然環境の保全を重視する世論の流れにのり、計画への市民参加の必要性が多く論じられるようになってきた。

特に近年（1997年頃）についていえば、古くて新しい問題であるといわれるこうしたインフラ整備計画の手続は、『キックオフ・レポート』¹⁾で使用されたPI（Public Involvement；パブリックインボルブメント）という用語とともに急に世間の注目を浴びるようになってきている。平成9年6月に出された道路審議会建議²⁾においても「国民と徹底した対話を行う国民参加型の新しい方法を取り入れた」とPIのことを述べており、その重要性が徐々に認知されつつある。また、土木計画に関連する学術分野においても、近年、インフラ整備におけるPIの効果やあり方について事例の報告や白熱した議論がなされるようになってきている³⁾。同様に、新聞等のマスメディアでは連日、「市民参加」や「住民投票」といった言葉があちこちに見られる。これらは、インフラ整備への市民関与に対して、社会の関心が高まっていることの一つの表れであるといえるであろう。

元来、インフラ整備事業は、施設の空間的規模の大きさがゆえに広大な面積を必要とするという特徴を持っている。また、しばしば騒音・振動、悪臭、水質汚濁、大気汚染、安全性低下などの外部不経済を周辺地域に与えるために、建設予定地の地権者や周辺住民に多大な負担・被害を及ぼす。施設の周辺に居住する市民は、事業によって生活環境が悪化することに強く不満をもち、事業に対して反対の意志を表明するために陳情を出したり、反対署名運動を行ったりすることとなる。ところが、こうしたトラブルの発生を恐れる事業者は、市民に対して事業計画に関する情報を提供したり、市民と対話することに消極的になっていくために、さらに市民の不満を増大させ、市民の不満を拡大させているのが実態である。

こうしたトラブルは、事業計画の策定時間を増大させる結果、施設の供用開始を遅延させることとなるため、施設周辺に居住する直接の利害者のみならず、非常に広範囲にわたって多大な損失を与える。例えば、成田空港の二期工事は長年の紛争の結果、大幅に遅延しているが、これによる成田空港の容量制約は、関東圏に在住する市民のみならず、日本全体の国民の海外渡航の利便性を著しく低下させている。したがって、反対市民の合意を獲得し、円滑にインフラ整備事業の計画策定を進めるための手法を確立するこ



図1.1 第二京阪道路における市民団体の抗議行動の記事
(朝日新聞 平成10年4月1日)

とは、極めて社会的なニーズが高い課題であると言えるであろう。

これに対し、まず、計画内容の面からは、計画をできる限り合理的に決定し、国民のコンセンサスを得ることを目的として、費用対効果分析等の手段が近年積極的に行政で議論されている。平成8年11月7日に第二次橋本内閣が組閣されたとき、橋本総理大臣から古賀運輸大臣に対し、規制緩和の推進とともに、「公共事業については、次世代の発展基盤等の整備など経済構造改革に真に資する分野、国民生活の質の向上に直結する分野等への抜本的な配分重点化に取り組んでいただきたい。また、公共事業の投資効率を高め、その効率化を図る必要がある、公共事業の建設コストの低減対策、費用対効果分析の活用等を計画的に推進されたい。」という指示が出され、各部署での対応が推進されつつある。例えば、運輸省鉄道局では、『鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル97』⁹⁾を作成し、鉄道事業者に対し分析実施を強く推奨している。費用対効果分析は、理論的にもすでにある程度完成されているものであり、近々に、制度化が図られていくことが強く期待される。

一方で、合意形成のための手続きについても、法制度面、実務面の両面からさまざまな対応がなされてきている。まず、法制度の改善という点では、1968年の都市計画法の改正が画期的な対応であると言える。新都市計画法(以下、単に「都市計画法」と呼ぶ)では、計画手続に何らかの形で市民を関与させることによって、市民と事業者との計画情報の共有や、市民の計画策定への参加を促進させることを目標としており、実際かなりの効果をあげていると言われる。しかしながら、都市計画法は原則的に都市施設に対して適用され、農村部でのインフラ施設では必ずしも適用されるわけではない。農村部で当該施設が都市計画事業となるか否かは、原則的に管轄行政機関の裁量に委ねられており、これらの行政機関が必ずしも望ましい判断を行う保障はない。また、現行の都市計画手続においては利害調整手法として都市

計画地方審議会が開催されるが、これが形骸化し十分機能していないという指摘も多く聞かれる⁹⁾。

都市計画法以外にも、行政手続法の施行(1995年)、環境影響評価法の制定(1997年)、河川法の改正(1997年)など、近年急激に計画手続きに関わる法制度の整備が進みつつある。これらの法制度は制定されたばかりのためその効果を実例に見ることは難しいが、法学者からはこれらの法制度の問題点が早くも指摘されているなど必ずしも十分な対応がなされているとは言えない¹⁰⁾。

現場の実務者によっても様々な対応がなされている¹¹⁾。そして、事業によっては、担当者の個人的な努力によって市民との利害調整に成功し、スムーズに事業が終了しているところも多々見られる。だが一方で、担当者の能力不足のためにいわゆる「ボタンの掛け違い」が起こり、市民からの反対を助長してしまうという事例も少なからず見られるのは否めない事実である。これは、十分に制度が確立されていないために、現場における担当者が、独自のノウハウと努力とによって経験的に、ときには試行錯誤的に市民との交渉を行わざるを得ないことが主な原因であると言えるであろう。したがって、現行制度の元では、事業あるいは事業者ごとに市民との関わり方に差異が発生することは避けられない。例えば、事業者が市民に対して幾度も説明を繰り返すことによって計画案に対する市民の同意を求めるタイプのものから、計画の初期段階から事業者と市民とが協議をした上で計画を進めていくタイプのものまで実に多様である¹²⁾。このような事業者の対応の差異は、対象場所や時期、あるいは事業者の特性や事業の種類によって生じており、市民にとっては必ずしも公平とは言えない状況にある。

以上、インフラ整備をめぐる手続に関する我が国の実態の概要を述べたが、現時点においては、少なくとも実務上のニーズに応えられるだけの対策やそのための分析がまだ十分になされていない。また、その重要性は認識されつつも、様々な立場から様々な意見・主張が入り乱れ、ある意味で混乱状態にあるのが実状である。したがって、これらの論点を把握・整理した上で、インフラ整備をめぐる紛争の発生メカニズムを分析し、社会的な効率性あるいは公正性を考慮しつつ、論理的に計画策定手続のあり方を検討することが強く社会的に期待されていると言えよう。

1.2 本研究の目的

本研究では、インフラ整備に関する関係主体間の合意形成を対象に以下の3点の実施を目的とする。

- ①近年、インフラ整備をめぐる合意形成において、市民による反対活動が引き起こしているコンフリクトの実状について調査する
- ②我が国および他国における合意形成の手続きに関する法制度を整理するとともに、その問題点を把握する
- ③インフラ整備をめぐる発生するコンフリクトの発生メカニズムを、関係主体の行動や環境条件から明らかにする

さらに、以上の分析に基づいて今後、我が国において合意形成をスムーズに行うための方策について考察を行うこととする。

1.3 本研究の構成

本研究は、全部で9章から構成される。各章間の関係を研究フローとして整理し図示したものが図1.2である。

まず、第1章において本研究を実施するに至る背景および実施の目的、本研究の構成を述べる。背景においては、現在発生している社会的な問題点の指摘、本研究に対する社会的ニーズと学術的なニーズ、現状までの対策の欠点を指摘した上で、本研究の必要性を明確にする。

次に第2章において、関連する既往の研究のレビューを行う。ここでは、まずレビューを行う上での基本的なスタンスについて述べ、その後、代表的な研究分野毎に既存の研究成果を整理する。なお代表的な研究分野としては、社会学、土木計画・都市計画学、法学、行政学、公共経済学・公共選択論を取り上げている。最後に、既存研究を概観し整理した後に、本研究の位置づけを明確にし、オリジナリティを示す。

第3章では、本研究全体を貫く基本的なコンセプトを示す。まず、既存の研究や文献において使用されてきた用語の整理を行い、それをもとに本研究で使用する用語の定義を与える。次に、本研究で対象とする事項(メカニズム、インフラ施設、主体など)を明らかにしておく。最後に、対象とする紛争発生メカニズムに関する仮説を提示するとともに、その検証方法についても述べ、以後の章において実施する調査・分析の必要性を明確にする。

第4章では、法令から見た我が国のインフラ整備事業における市民関与の実態について調査・分析を行う。ここでは、まず代表的なインフラ施設の計画策定手続を定める現行法令を、特に市民の関与可能性から調査し、その条項の内容についてまとめている。そして、法令の「法的要請の強制力」と「市民の関与できるレベル」の2面からインフラ種別を分類・整理し、法令の要請する市民関与レベル(市民関与要請レベル)をインフラ種別間で比較している。最終的に、インフラ種別間で公正な法令規定となっているか、また公正でないような法制度がどうして成立したのかについて考察を行う。

第5章では、我が国のインフラ整備に対する市民運動の歴史的な経緯を、明治以降現在までについて調査する。ここでは、我が国のインフラ整備に対する市民の考え方が時代とともにどのように変化してきたかを、他の社会運動との関係や歴史的事実と照らし合わせながら考察する。また、市民運動の隆盛を、インフラ種別毎に比較することによって、社会の関心がインフラ種別間でどのように変化してきたか、あるいはそれはいかなる社会的な背景があったからなのか等について分析を行う。

第6章では、他国でのインフラ整備事業における市民の関わり方についてその実態を調査し、我が国と比較する。本章では、特にイギリスとドイツの都市間幹線道路と都市計画を対象をしぼり、各々の国においてどのような計画手続がなされているのか、国間でどのような差異が見られるのかを比較分析する。こうした国間の差異は、当該国の政治的あるいは法的な歴史に依存するところが大きいところから、各国の市民関与に関する歴史的な経緯についても調査し、その結果として存在する現在の文化的な特性が、現行

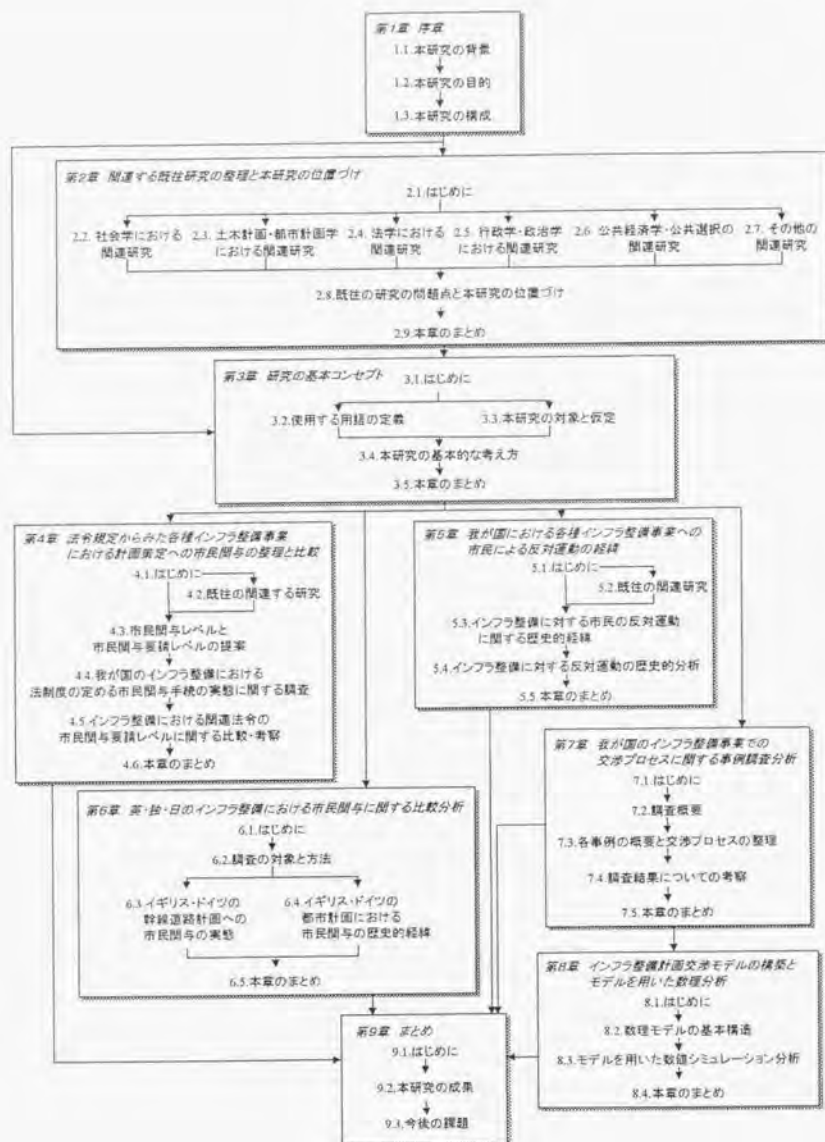


図1.2 本研究の全体構成

制度や方法に及ぼす影響を及ぼしているのかについて考察を行う。

第7章では、我が国における各種インフラ整備事業の事例を対象として、実施された法的な計画手続や非公式の交渉プロセスについて、資料や担当者へのヒヤリングによって調査を行う。調査の対象としては特定の種別に偏らぬよう、広範な範囲のものを選定し、インフラ種別間での比較ができるようになっている。調査の結果を用いて、関係主体である周辺市民や事業者、あるいは地方自治体の行動原理を分析する。さらに、各行動主体の行動の結果、紛争がどのようにして発生しているのか、また紛争の激しさや期間はどのようなメカニズムで説明できるのかについても考察を行う。最後に、各事例の事業担当者に対して行ったヒヤリングに基づいて、交渉に関する教訓を整理することとする。

第8章では、第7章で得られた知見をもとに、市民と事業者との交渉の過程をシンプルなモデルで記述し、数理的な実験を行う。そして、法制度による市民関与要請レベルの変化によって、交渉プロセスがどのような影響を受けるのかについてシミュレーションを行う。

最後に、第9章において本研究の整理とまとめをおこなう。ここでは、調査分析の結果から得られた知見を整理するとともに、それらを元に総合的な考察を行う。最後に、本研究に残された今後の課題について整理する。

【第1章 参考文献】

- 1) 21世紀のみちを考える委員会、『キックオフ・レポート』, 1996
- 2) 建設省道路局企画課、『道路審議会建議一道路政策変革への提言〜より高い社会的価値をめざして〜』, 1997
- 3) 例えば、『土木計画とパブリックインボルブメント』, 土木計画学ワンデーセミナーシリーズ第9回, 土木学会・土木計画学研究委員会, 1997
- 4) 運輸省鉄道局監修・(財)運輸政策研究センター、『鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル97』, 1998
- 5) 例えば, 谷下雅義・松浦正浩, 「都市計画事業の計画策定手続の基礎的研究〜都市計画地方審議会の役割を中心として〜」, 『土木計画学研究・論文集』No.13, pp.273-278, 1996
- 6) 例えば, 兼子 仁, 『行政手続法』, pp.214-237, 岩波新書, 1994
- 7) 例えば, 東京大学工学部土木工学科交通研究室, 『TRIP'97』, 交通研究室年報VOL.10, pp.4-9, 1997
- 8) 家田 仁・加藤浩徳, 「我が国の交通基盤施設整備事業の計画策定における関係主体の交渉プロセスに関する事例比較研究」, 『1996年度第31回日本都市計画学会学術研究論文集』, pp.397-402, 1996

第2章 関連する既往研究の整理と本研究の位置づけ

2.1 はじめに

インフラ整備事業の計画策定における手続論、市民参加、合意形成に関する研究は、さまざまな方面から様々な手法により行われている。まず、過去に行われてきた膨大な研究成果についてレビューをするための基本的スタンスについて整理しておくこととする。

2.1.1 本研究におけるレビューの方法

まず、関連する研究を検索するために、以下のようなキーワードを用意した。

市民参加、住民参加、市民運動、市民組織、組織形成、計画手続、計画プロセス、公共事業、都市計画、土木計画、社会基盤施設、交渉、反対運動、協議、合意形成、交通計画、NIMBY

これらのキーワードをもとに、各種図書館あるいはインターネット上のデータベース³⁾により関連研究・文献を検索した。また、最新のジャーナルや書籍についても関連する記事や論稿について出来る限りの文献を入手した。なお、関連する研究論文、書籍、資料などはすべてまとめて、「参考文献リスト」として巻末に整理した。

次に、参考文献を整理するにあたり、原則的に、雑誌論文については掲載されたジャーナルを、書籍については著者の所属学会をベースに、学問分野別の分類を行った。なお、著者が複数の学会に所属している場合にはその著者が主に活躍している分野を略歴等から類推し、また、どの分野にも所属しないと思われるジャーナルについては、書籍と同様に著者をベースに分類している。

本章では、学問分野を、社会学、土木計画学・都市計画学、法学、政治学・行政学、公共経済学・公共選択、その他の6種類に大別し、整理を行うこととする。表2.1は、各学問分野に割り当てたジャーナル名を示している。なお、カッコのつくものは、複数分野にまたがって割り当てたジャーナルを指す。

表2.1 レビューを行ったジャーナル一覧

分野	レビュー対象ジャーナル
社会学	社会学評論、現代と思想、(思想)、(現代と思想)、(経済評論)、American Sociological Review, Annual Review of Sociologyなど
土木計画学 都市計画学	土木学会論文集、土木計画学研究・講演集、土木計画学研究・論文集、土木学会年次学術講演会講演集、交通工学、高速道路と自動車、都市計画、日本都市計画学会学術研究論文集、計画行政、都市問題、国際交通安全学会誌、日本不動産学会誌、道路、Transportation Research Record, Journal of the American Planning Association, Journal of Environmental Planning and Management, Environment and Behavior, Journal of Water Resources Planning and Management, The Journal of Architectural and Planning Research, Journal of Urban Planning and Development, Journal of Environmental Managementなど
法学	ジュリスト、自治研究、公法研究、法律時報、交通法研究、環境法研究、各種判例集など
政治学・行政学	(思想)、(現代と思想)など
経済学	経済研究、(経済評論)、公共選択の研究、Econometrica, Journal of Economic Literature, Journal of Public Economics, Public Choice, Review of Economic Studies, The Quarterly Journal of Economicsなど
その他	組織科学、実験社会心理学研究、環境情報科学、行動科学研究、The Journal of Applied Behavioral Science, Journal of Rural Studies, Journal of Hazardous Materials, Operations Researchなど

2.1.2 既往研究のレビューの視点

既往研究をレビューするにあたり、本研究では特に以下の点について着目することとする。

(1)取り扱っている紛争原因

第1章でも述べたとおり、インフラ整備をめぐる紛争発生の原因は、反対市民による計画内容に対する不満と計画手続きに対する不満とに大きく区分できる。

本研究は、計画手続きに対する不満に焦点をあてているが、実例を調査する上では、計画内容そのものに対する不満についても取り扱わざるを得ない。そこで、計画手続き以外の側面についても、既往の研究をレビューすることとする。

(2)アプローチの手法

一般的に種々の学術研究を、そのアプローチの手法から分類すれば、(a)現状の問題点を指摘し、研究の必要性を訴える研究(課題発見型研究)、(b)個々の事例を詳細に調査し、現状を把握する研究(現象論的研究)、(c)観測される現象の発生要因を分析し、その因果関係のメカニズムを解明する研究(説明的研究)、(d)メカニズムを単純化し、一般的なモデルとして表現する研究(モデル的研究)、(e)モデル化された関係を数学的に定式化し、シミュレートする研究(数値的研究)、(f)制度や実態を異なる国家や異なる時代を把握し、我が国の現状と比較する研究(比較分析研究)、(g)人間の行動あるいは政策上の規範について論じる研究(規範的研究)、(h)解明されたメカニズムに基づき、特定の規範に基づいて改善方向を示す研究(政策研究)等に分けられる。

これらは当然、本研究の関連する諸研究分野でも該当する。そして、研究分野ごとに得意とするアプローチに差異が見られるのも事実である。最終的には、改善方向を示すこと(政策研究)が望ましいことは言うまでもないが、そのためには、基礎的な研究の積み重ねが必要であることも事実である。各分野がどのレベルの研究を行っており、どのような壁にぶつかっているのかを考察することは、最終的な政策研究をめざす上で重要だと言えるであろう。そこで、各研究分野でどのようなアプローチが主に用いられているかを考慮しつつ整理を行うこととする。

(3)対象とする計画の種類

インフラ整備計画にはさまざまな種類のものがある。本章では、主に公共施設あるいは非常に多くの利用者が利用しうる準公共的な性格をもつ施設の建設・改良事業を含む計画を対象にレビューを行っている。計画の分類方法はいろいろあるが、ここでは次の2項目による整理結果をベースにレビューを行う。

(A)計画レベルが事業レベルか

都市マスタープランのように個々の事業の上に立つ概括的な構想であり、物理的な施設の建設を伴わないものを「計画レベル」、一方で、物理的な施設の建設を実施するものを「事業レベル」ということとする。

ただし、同一の施設を建設するものであっても、その計画段階の区切り方によって「計画レベル」が「事業レベル」かは異なり、その意味では絶対的な区分とは必ずしも言えない面もある。例えば、都市計画の決定は「計画レベル」にあたるが、さらに都市計画事業を決定することは「事業レベル」にあたる。高速道路ならば、全国高規格道路網の決定は「計画レベル」だが、詳細ルートや構造を決定する段階は「事業レベル」である。

(B)市民の直接的な合意を必要とするか否か

現行の計画手続を定める法令によって、計画決定に対する周辺住民の直接的な合意を必要とするか否かでも大きく2分類できる。なお、ここでいう「市民の直接的な合意」とは、対象計画の決定に対して該当する各市民が一票を投じる権利があるような制度の元で得られる合意をさす。したがって、市民の政治的・代表である議員による合意(間接的な合意)は、ここでの分類基準にならない。例えば、土地区画整理事業では区域内の住民のある一定以上(3分の2以上)の合意がなければ事業として成立しない。

以上の2つの基本的な考え方について分類すれば、対象とするインフラ整備計画は次の4種類に分けられる。

(a)インフラ施設(鉄道、道路、廃棄物処理施設など)の事業計画

施設の物理的な施工が行われる事業に関する計画で、法的に直接的な住民の合意を得る必要のない事業。

(b)土地区画整理の事業計画

(a)と同様に物理的な施工(道路の建設)が行われるが、法的に周辺居住住民の合意を必要とする事業の計画。

(c)都市マスタープランや都市計画

個々の事業の上に立つ概括的な構想計画であり、計画そのものによって技術的・外部不経済(騒音や振動など)のように市場を介さずに波及する影響)を生じさせない。また、計画の決定に市民の合意が法的に要請されない。

(d)まちづくり計画・地区計画

都市計画の中でも、当該地区の住民によって合意を必要とするような計画。

これらの整理結果を示したものが、表2.2である。本研究では、これらのうち(a)にあたるカテゴリに焦点をあてて分析を行うことを目的としているが、他のカテゴリの分析結果についても、類似した議論がなされていることが予想される。そこで、これらのカテゴリを網羅的にレビューすることによって、

表2.2 インフラ整備計画の分類

	市民の直接合意は不要	市民の直接合意が必要
事業レベル	インフラ施設の事業計画	土地区画整理事業計画
計画レベル	都市マスタープラン・都市計画	まちづくり事業・地区計画

本研究との類似点や差異について整理することとする。

(4)対象とするインフラ整備計画の手続レベル

インフラ整備計画は、さまざまなステップを踏んで策定される。そのプロセスはインフラごとに異なるが、それを時系列的に整理すれば以下ようになる。ちなみに、計画によっては、「(c)用地交渉開始の段階」や「(g)用地交渉終了の段階」の順番が実質的には異なる場合もありうる。

- (a)場所(ルート)案の策定段階
- (b)場所(ルート)の決定段階
- (c)用地交渉開始の段階
- (d)詳細計画(構造など)案の策定段階
- (e)詳細計画(構造など)の決定段階
- (f)計画の認可申請・認可獲得(計画決定)の段階
- (g)用地交渉終了の段階
- (h)施工開始の段階
- (i)施工終了・供用開始の段階

本研究は、基本的に全ステップを対象に分析を行うが、個別のステップのみに焦点を当て、詳細に分析を行っている研究も多々見られる。そこで、そうした研究をレビューすることにより、必要に応じて本研究の分析にも応用していくこととする。

2.1.3 既存研究レビューの目的

本章で行う既存研究レビューの目的は以下の通りである。

- (1)まず一般に、同一の社会現象を対象としていても、それを取り扱っている学問領域によってアプローチ手法や分析対象には違いがあり、また同一学問領域内ではある一定の傾向が見られることが多い。そこで、2.1.2で示した視点に基づいて、各研究分野の成果を整理し、その特徴を把握する。
- (2)本研究の既往研究の中での位置づけを明確にする。同時に、本研究のオリジナリティがどこにあるかを示す。

2.2 社会学における関連研究

社会学では、住民運動がその研究の主な対象であり、しかも比較的古くから取り上げられてきたトピックである。ただし、社会学が対象とする住民運動は、必ずしもインフラ整備の事業計画あるいは公共事業の計画に関するものだけではなく、消費者運動や政治運動に関するものまでもカバーしている。また、住民運動の中でも、社会学での主たる関心は、住民運動の事例を分析することにより、住民運動の主張、運動の成立、展開過程、組織化の過程、地域社会への影響などを明らかにすることであるものが多い。

さらに、我が国での社会学における住民運動研究は、分析手法的には、アメリカの社会学研究の影響を強く受けていると言えるが、一方で、分析対象としては、アメリカでの市民運動あるいは住民運動が人種問題に端を発する公民権運動に強く関係しているため、必ずしも我が国の住民運動と同一視することは出来ない。

そこでここでは、我が国の社会学研究者によって行われた、我が国の市民・住民運動を対象に、既往の議論を整理することとする。以下では、まず、我が国の社会学での住民運動関連の研究の流れについて整理し、次に、社会学と公共経済学との関係、さらに市民と事業者との紛争に着目した分析を行っている研究について整理する。

2.2.1 戦後～1960年頃の我が国における社会運動を対象とした社会学研究

我が国において戦後10年間の間に行われた社会運動論は、主に戦前・戦中の各種運動の研究であった。社会主義運動、共産党、労働運動、農民運動、さらには戦前・戦中の我が国の社会体制そのものを分析する研究が現れた。特に、丸山真男による戦前・戦中の日本の社会体制の研究²⁾はその後のファシズム研究に大きな影響を及ぼしたとされる。

一方で、戦後もなくの社会運動を対象とした研究としては、労働運動に関するものが多い。しかし、それらの研究における研究者の視点には、明らかにマルクス・レーニン主義によるバイアスがかかったものが多く、しかもそのことは、当時の社会学者によっても多くの問題点が指摘されていた。例えば、北川³⁾は、それ以前まで暗黙の了解事項のように思われていた、社会運動等は近代社会＝資本主義社会に特有の被支配者階級による反権力闘争であるという見方―「社会運動＝社会主義運動」―に強い疑問を提示している。また、その後「社会運動を社会主義運動と同一のものとはみず、より広く捉えるという考え方は、今や主流になっている」ようである。

1960年の安保闘争については非常に多くの研究がなされている。特に、運動組織論から見れば、安保闘争は、その後の無党派市民層(労働組合などの既成組織に取り込まれずに運動を行う市民)の出現をもたらすきっかけとなったという意味で、重要な社会現象として捉えられる傾向にある。安保闘争による社会運動の変化としては、高度経済成長による政治・社会構造の変化に対応して、反管理、直接民主主義などを特徴とする多発してきたことが挙げられる。具体的には、反戦運動(「へ平連」運動)、反公害運動、住

民運動、消費者運動が顕著となってきた⁵⁾。

したがって、本研究が対象とするようなインフラ整備事業に対する住民運動あるいは市民運動についての研究は、少なくとも日本の社会学では、安保闘争の起こった1960年代以降に限られると言えるであろう。

2.2.2 社会学における市民運動論に関する理論

近年の社会学における市民運動論において、いわゆる「理論」といわれるものは、その多くが海外の社会学からの輸入によるものである。しかし当然ながら、こうした欧米の諸理論は、文化的な背景や国民性の違いを通して、我が国特有の理論へとうまく変換されてきたという経緯がある。したがって、ここでは欧米の社会学での動きに対して我が国がどのように対応してきたかを中心に、時代を追って整理することとする⁶⁾。

まず欧米においては、社会学の中でも特に実証的社会運動研究の分野において、運動への参加を規定する要因として不満や憤りといった心理的要因を重視する理論が長く「常識」であった。こうした理論は、社会心理学的アプローチと呼ばれている。社会心理学的アプローチでは、集合行動の発生と攻撃性を社会心理学の変数を用いて説明しようとする。ここでは社会運動とは、日常行動とは異なる特殊な行動であり、運動発生時における参加者は必ずしも合理的な行動をしていないという前提をおいていることが特徴である。なお、説明変数の特性によって、「大衆社会論」、「スメルザー理論」、「相対的剥夺論」などに分類され、こうした社会心理学アプローチによって説明される諸理論は、総じて「伝統的集合行動論」と呼ばれる。

これに対して、1970年代からアメリカでは、「資源動員論」と呼ばれる考え方が、有力なアプローチとなってきた。「資源動員論」は、「不満は常時社会の中に存在する」という基本的な考え方によって「不満→運動参加」という図式を否定し、運動参加の重要な決定要因として、保有資源の量(例えば、活動可能な時間や裕福度)や既存のネットワークに特に着目するものである。「資源動員論」においては、種々の社会運動は、人間の合理的な行動の結果であると位置づけている。さらに、「社会心理学的アプローチ」が個人の行動に着目しているのに対し、「資源動員論」では組織の行動に着目している点が対照点であるともしばしば言われる。なお、資源動員論は、「合理的行為論」、「組織・企業者論」、「政治過程論」などに分類されることが多い。我が国では、1980年代から本格的に導入されるに至った。

以上のように、我が国においても「資源動員論」を基礎にした研究が盛んに行われるようになった。(塩原⁷⁾など)しかし1980年代後半頃から、「資源動員論」の心理的要因の極端な軽視に対してさまざまな批判が行われるようになってきた。近年では「伝統的集合行動論」と「資源動員論」とを統合した理論が登場するようになってきた。ここでは、片桐⁸⁾の「2段階理論」を紹介する。この研究では、「六甲ライナー」建設事業を事例に、アンケート調査を通じて定量的なモデルの構築を行っている。この理論は不満感などの心理的要因を第1次的要因、資源やネットワークを第2次的要因として運動参加者の行動を2段階モデルで説明しようとするものである。片桐による研究の結論をまとめると、(1)不満の水準が高いほど運動

関与度は高い。(2)資源の影響力が無関係になるほどの強烈な不満感が現実の運動で現れることは希である。(3)比較的強い不満感を持つ層では、保有資源量の大小が運動関与度に影響を与える。(4)圧倒的に強い影響力を持っている資源はネットワーク(関係的資源)である。(5)時間資源の影響力は比較的小さい。(6)経済的資源の影響力は小さい。(7)過去の運動経験は不満の水準にかかわらず一定の影響がある。(8)政治的感覚は必ずしも大きな影響を与えない。以上のように、住民の行動に関して興味深い結果が得られてはいる。だが、著者も述べているとおり、モデル全体としてはまだ有効性が低く、住民の行動を十分に説明できているとは言えない。特に、計画手続きが反対住民の行動に与えた影響に関しては、まったく言及されておらず、この面からの分析も必要であろう。

2.2.3 資源動員論と集合行為論との関係

近年の社会運動研究は、集合行為論(→2.7.1参照)における有名な問題である「オルソン問題」の影響を強く受けているとしばしば言われる。オルソンの理論では、集合財(経済学の定義で言えば、非排他性を持つような財、必ずしも非競合性を持たない)の供給においては、合理的で利己的な個人は以下のいずれかの条件が満たされない限りフリーライダーを志向するものとされる。

【オルソン問題におけるフリーライダーが発生しないための条件】

- A. 集団が小規模である
- B. 選択的誘因がある
- C. 貢献を強制される

社会学においては社会運動に関して、以上のようなオルソン問題を克服し、説明しようとしてさまざまなモデルや批判が提示されている。オルソン問題を、特に「資源動員論」の枠組みの中で説明しようという試みがなされてきており、その中でも次の2つが主なものである⁹⁾。

①連帯モデル:社会的ネットワークの連帯の程度が組織への参加を決定する

②政治的企業者モデル:集合財の獲得に特に強い関心のある人物がリーダーとなり、選択的誘因を他に与える。

一方で、集合行為論の分野では、ゲーム理論を用いて組織への参加を説明しようとする方法も近年見られる。岡田¹⁰⁾は、フリーライダー問題をうまく説明するための3段階モデルを構築し、ゲーム理論的なアプローチにより解を導いている。しかし、このモデルでは、先のオルソン問題におけるCにあたる部分に強い仮定を置いており(組織から脱退するためには罰金を支払う必要がある)、現実の社会運動を説明するにはいまだ不十分であると言わざるを得ない。

2.2.4 インフラ施設整備事業における紛争の社会学

社会学の中でも、特に社会基盤施設の整備事業における紛争をメインテーマとする研究も少なからず存在する。

その1つが梶田による研究¹³⁾¹⁴⁾である。梶田は、まず社会基盤施設の整備における、テクノラート(計画主体)的視角と生活者(地域住民)的視角の差異を指摘する。即ち、計画主体はインフラの整備を「最適化問題」として捉えるのに対し、地域住民は「被支配問題」あるいは「被抑圧問題」として把握する。このため、双方の主張が行き違いになりやすく紛争を長期化させる要因になっていると論ずる。さらに、同じ住民の中でも、空間的な位置によって「受益圏」と「受苦圏」とに分類することができ、そのどちらに所属しているかによって住民の行動が異なると主張している。「受益圏」とは、事業実施によって住民が便益を受ける空間的範囲で、「受苦圏」とは逆に、事業実施によって住民が不利益・被害を被る範囲と定義される。だが、そうした事業による波及効果が、どのように行動原理に影響を与えるのかは明示的に考えられておらず、また計画手続きに関しては触れられていない。

また、似田貝の住民運動論も有名である。似田貝の研究は非常に広範にわたっているが、インフラ施設整備事業に関するものとしては、「新全国総合開発計画」の政策展開に反対する住民運動を調査し、その成果を整理した事例研究¹⁵⁾がある。ここでは、原子力発電所や上越新幹線などの建設事業における紛争を詳細に調査しその結果をまとめている。それまでの社会学研究が、研究者自らが運動に関わることによって主観的に調査・分析を行うものであったのに対し、事例を第三者の目から調査するという手法を取っている点で従来までの研究と一線を画しているものと言えよう。また、組織の形成・発展経緯などについても分析が加えられており資料的にも価値が高い。ただし、著者も述べているように、高度経済成長を背景とした「あくまでも「都市と農村との対立」が反映されている運動」のみを事例としている点で分析の視点に偏りがあることは否めない。したがって、近年の反対運動が、ムラ社会の変化というよりむしろ、生活環境の保全や生活レベル向上の要求によって発生するようになってきていることを考えれば、似田貝の研究成果をもってそのまま今後の制度のあり方の議論を行うことは難しいと思われる。また、事業者側が行った計画手続きが住民の反対活動に及ぼした影響を及ぼしたのか、と言った側面からの分析がほとんど行われていない。

2.3 土木計画学・都市計画学における関連研究

土木計画学・都市計画学の分野における関連研究は、計画者側の観点からみた分析がほとんどである。従来までは、事業計画への市民の関与を肯定しつつ、いかに短時間で効率的に計画を策定し事業を完成させるかがその主目的となっていた。しかし近年では、市民の計画への関与をさらに積極的に捉え、市民を取り込んだ形で計画を策定していこうという試みも多く見られるようになってきている。

なお、土木計画学・都市計画学における関連研究は、事例調査に基づく記述的研究にとどまるものが多く、また研究のなされている時期もそれほど長くはないので、研究の対象としているインフラ計画の種類によって分類した上でレビューを行うこととする。即ち、

- (1)インフラ施設(鉄道、道路、廃棄物処理施設など)の事業計画
- (2)土地区画整理の事業計画
- (3)都市マスタープランや都市計画
- (4)まちづくり計画・地区計画

の4つについてそれぞれ関連研究を整理することとする。また、(4)のまちづくり計画・地区計画については、建築工学においても少なからず研究されており、それらの研究についても言及することとする。

また、近年研究が進められるようになってきたパブリックインボルブメント(PI)についても、関連研究を最後に整理しておくこととする。

2.3.1 インフラ施設(鉄道、道路、廃棄物処理施設など)の事業計画に関する研究

都市鉄道建設事業計画を扱ったものとしては、住民と計画主体との調整過程をゲーミングシミュレーションを用いてモデル化した井上らの一連の研究¹⁶⁾¹⁷⁾がある。このモデルは、非常に緻密な設定のもと紛争過程をシミュレーションできるものの、(1)多大な労力を要すること、(2)解の収束の保証のないこと、(3)再現性に乏しいこと、(4)精度の確認する明確な手法がないことなど多くの問題点を持つ。また、研究が行われてからかなりの時間が経過していることから現状や今後に対して同じ手法を用いることは困難であるものと考えられる。だが、わが国の鉄道建設事業の計画策定における関係主体交渉プロセスを正面から取り組んだ唯一のものとして評価できる。同様に、鉄道建設における市民参加について事例調査を行ったものに、Patterson¹⁸⁾の研究がある。

また、高速道路の路線選定における地域住民の反応をモデル化したものに稲村の研究¹⁹⁾がある。この研究では、住民と計画主体との争点を協議対象テーマの選出によって抽出し、各々の争点ごとに協議所要時間の算定式を推定している。また、住民の反対運動の強さを事業による便益と協議所要時間による非便益との関数によって表現している。さらに、このモデルをインターチェンジの位置と路線選定に関する問題へ適用し、複数の代替案を比較している。この研究では、住民の争点や協議所要時間を多量のデータを用いて統計的に算定式を算出している点が大きな特徴である。同様に、都市間高速道路における市民の関

わりを研究したものにGordon²⁰⁾の研究が挙げられる。

青柳ら²¹⁾は都市内道路の建設における用地取得モデルを開発している。ここでは、過去にしない道路が建設された箇所周辺の地権者に対してアンケート調査を実施し、地権者の移転難易度を表す指標として交渉所要時間を用いて、地権者の立ち退き決定行動をまずモデル化している。その際、①子どもがいる家庭では立ち退きしづらい、②借家よりも持ち家の人は移転しづらい、③居住年数が長いほど移転しづらい、④1人当たりの建物面積が、あまりに小さいか大きいと移転が比較的容易に行われる、といったことを明らかにしている。さらに、世帯のライフスタイル、他の地権者の移転などの環境の変化、代替地の提供などの事業者の行動を動的なモデルとして表現しようとしている。

野尻ら²²⁾は道路用地取得の交渉期間について、実態調査に基づく実証的な分析を試みており、用地取得進捗予測モデルを構築し、交渉期間の長さの要因分析を行っている。ここでは、用地買収区間の累積買収率曲線を定義しそのモデル化を行っているほか、用地交渉回数を買収率や用地所有者の評価によって説明しようとしている。

古市²³⁾は廃棄物処理施設を対象とした合意形成のあり方を述べ、計画策定プロセスにおける段階的な合意形成の重要性について論じている。また、過去の紛争事例について調査し、紛争の原因や争点が、対立型→住民行動型→協調型と変化していることを指摘している。さらに、今後合意形成を図る上での必要条件として、①適切な情報の伝達、②合意形成のための場の形成を強調している。定井ら²⁴⁾はごみ処理場における住民運動の実態をアンケート調査を行うことにより行っている。その結果、住民運動の発生原因として、①施設建設稼働に伴う環境悪化への脅威、②市政への不信任、③地域エゴイズムの3点を挙げている。また、住民運動をカタルフィア理論を用いてモデル化し、このモデルによって、反対住民運動への参加・不参加は社会的意識と利害によって規定されることを示した。廃棄物処理における市民の関わりに関しては、海外においてもNIMBY問題として多く取り上げられており、Massam B.²⁵⁾、Zeiss C. and Lefsrud L.²⁶⁾、Matthew²⁷⁾、R. Kemp²⁸⁾などが挙げられる。

笹ら²⁹⁾はゴルフ場立地における紛争を事例として取り上げ、十分な情報提供と情報交流が行われないために、紛争へ発展することを示している。そして、公正な議論の場をもうけることが合意形成を促進する上で重要であることを明らかにした。

天野³⁰⁾は火力発電所の立地計画事例における合意交渉行動をモデルにより分析している。このモデルは3段階から構成されており、第1段階で「話し合いのルールづくり」、第2段階で「計画内容についての話し合い」、第3段階では「合意条件についての話し合い」がそれぞれ行われるものと考えている。

2.3.2 土地区画整理事業に関する関連研究

谷下ら³¹⁾は、土地区画整理事業における用地取得過程の現状及び制度を調査し、(1)不十分な住民参加、(2)地権者の選択余地の無さ、(3)開発利益の取り扱いと費用負担原則の不明瞭等の課題点を抽出・整理している。

特に都市計画審議会の役割や都市計画法のあり方について深く言及しており、アメリカ・イギリス・ドイツなどの他国における利害調整システムと我が国のシステムとの比較を通じて我が国における法制度の問題点を整理している。

また、谷下³²⁾は土地区画整理事業における公共用地取得方式の決め方をゲームの理論によってモデル化することも試みている。すなわち、地権者と計画主体とが、減歩率と用地買収率とを互いに戦略的に選択するものと考え、2段階のシュタッケルベルグ均衡を求めようとするものである。

また、土井ら³³⁾は、土地区画整理事業に関わる地権者の知識や事業に対する理解構造を把握し、情報提供によっていかなる影響を受けうるのかを分析している。ここでは、説明会や公聴会・協議会が調整の場においていかなる情報が不足または理解困難なのかを意識調査によって抽出し、住民・権利者への情報提供のあり方について論じている。

吉川ら³⁴⁾は、都市整備事業における権利者意志決定の特徴を整理し、実験的なアンケートを実施することによってそれを実証している。ここでは、合意形成が困難となっている理由として、

①社会的ジレンマの構造=ごね得、公共財としての性格が影響

②損失に比べて利得が認知しにくい構造

③計画者に対する不信感があり、行政側の提供する情報を権利者が信用しない
という3つを挙げ、情報提供方法の改善が必要であることを述べている。

2.3.3 都市マスタープラン・都市計画に関する関連研究

都市マスタープランにおける住民関与に関する研究は主に都市計画学の分野で行われている。

例えば、東京23区を対象に都市マスタープラン策定プロセスにおける市民参加の現状を分析したものに原科らの研究³⁵⁾がある。この研究では、住民関与の形態を、(1)行政クローズ型(関与無し)、(2)提案提示段階からの関与型(計画の評価・修正段階からの関与)、(3)現状把握段階からの関与型、(4)中間段階存在型(提案作成の前段階で中間報告として住民に提示)の4つに類型化している。また、現状として住民参加が形骸化していることを指摘している。

高見沢ら³⁶⁾は用途地域見直しプロセスを対象に各種関係主体の関与の実態を、事例調査によって紹介している。その結果、①(区)議会が担当部局によって提出された計画案の整合性をチェックする機能を持っていたこと、②都市計画審議会が形式的なものにとどまっていること、③地元組織は、地元住民の議論の場としてはあまり活用されなかったことなどを挙げている。さらに、住民からの意見書が一方通行的にしか行き来せず、提出後どう扱われたのかが不明瞭であるという問題があることを示している。

2.3.4 地区計画・まちづくりに関する関連研究

まちづくりに関する住民参加に関する研究も都市計画の分野では多く見られる。

中村³⁷⁾は東京都区部における改善型まちづくりの計画形成過程について調査しているが、彼は、3つの計

画案と2つの住民参加の概念を提示している。即ち、計画案は(1)行政による当初の方向性、(2)住民参加による計画案、(3)オーソライズされた計画案がこの順番で変化していくものとし、住民参加は(1)協議会などの組織に積極的に参加していく「積極的参加」と、(2)自分の利害に関わるためにやむを得ず行う「消極的参加」の2種類があるものとする。調査の結果、住民参加組織は自ら計画案を作成する能力を持たないことから、現実にはうまくいっていないことを指摘している。

花岡⁸⁴は、地域づくりの計画方式について9事例の事例調査をもとに考察している。その結果、地域主体の計画に関し、介入する計画組織は次の4項目から評価されるべきとしている：①開放度(地域住民に対して開かれている)、②活力度(リーダーがいてやる気のある地域住民が多い)、③質的水準(計画能力を備えている)、④公認(計画組織の作られ方が合法的である)。さらに開放度と活力度によって計画方式が(A)専門家主導型(開放度低・活力度高)、(B)ステレオタイプ型(開放度高・活力度低)、(C)自助努力型(開放度高・活力度高)、(D)外部組織介入型(開放度低・活力度低)の4パターンに分類できることを明らかにした。

他にも、神戸市のまちづくり活動を事例とした北条⁸⁵の研究、歴史的町並みを活かしたまちづくりにおける合意形成に関する原村⁸⁶の研究、インブループメント型まちづくりに関して住民参加を論じた梶浦⁸⁷の研究などがあり、事例の蓄積がかなり進んでいる。また、田中⁸⁸によって、我が国におけるまちづくり関連条例の実態に関する報告がなされており、単なる実験的な試みから法制度を射程に入れた分析・検討がなされている点で、他のインフラ整備事業とは一線を画しているといえるであろう。

なお、まちづくり計画における市民参加の実態やその問題点を把握する研究は、建築工学の分野においても少なからず議論されてきている。例えば、まちづくりセンターの機能について実態調査を行っている卯月の研究⁸⁹や、初期のまちづくり運動の様子を報告する広原⁹⁰の研究、地区計画制度の運用実態について報告する高見沢⁹¹の研究などが挙げられる。

2.3.5 パブリックインボルブメントに関する研究

近年、PIに関する研究が盛んに行われるようになってきている。ただし、我が国では、まだPIの手法が現実の事業の中で取り入れられたことがないために、そのほとんどが米国の事例の紹介にとどまっている。特に、屋井⁹²によって米国の事例が盛んに紹介されており、さまざまなPIの手法が存在することが示されるとともに、パブリックの定義が一般市民に限らず、交通事業者やその他の利害関係を持つ事業者従業員、さらにNGO、NPO等の事業に関心を持つ市民組織をも含む、極めて広域的なものであることが示されている。PIは、事業に無関心な市民層(サイレントマジョリティ)を、意志決定の場に取り込むための方法を論じるものであり、今後更に研究が進むことが期待される。

2.3.6 土木計画学・都市計画学における既存研究のまとめ

以上のように土木計画学、都市計画学あるいは建築計画の分野では近年数多くの関連調査・研究が行われている。これらは、反対運動や市民参加の実態を綿密に調査し、事例を積み重ねていると言う点で、資

料的価値が高い。ただし、調査の視点や方法がまちまちであることから必ずしも横並びで比較できないのが残念である。

だが、研究という側面から見れば、ほとんどが実態調査を行ってそれを分類整理したり、現状の問題点を指摘したりするレベルでとどまっており、政策研究レベルのものはあまり見あたらない。また、一部には反対活動をモデル化する試みも行われたりしているが、計画手続の内容が説明変数として考えられているモデルは一つも見あたらない。同様に、研究の対象と言う面から見れば、ほとんどの研究が、特定のインフラに焦点を絞った限定された議論に終始しており、汎用的な問題把握にも至っていないのが実状である。

また、メカニズムの面では、事業の効果と反対活動との関係を分析する研究が中心的に進められており、市民参加などの手続と反対活動との関係を分析するものがほとんど見られない。

2.4 法学における関連研究

本研究に関連する法学研究は、法学内のいくつかのサブ分野にまたがって行われている。まず計画策定の手続に関しては、行政法に関する研究分野において研究が進められている。また、行政計画に対する市民の参加をどこまで認めるかという問題は、地方自治法における直接民主主義のあり方の議論としてなされている。さらに、インフラ整備における紛争についての裁判での判例に関しては(行政)判例法の分野で成果が整理される。

いずれの分野についても、事例に基づく論述というよりむしろ、社会的な正義感(そもそもどうあるべきかという倫理的な視点)からあるべき姿を論じているものが多い。また、対象とするインフラ計画は、「迷惑施設建設事業」や「公共事業」などのように一括して扱われていることが多く、その意味では個別法の議論よりもより一般的な議論をすることが多いのが特徴である。

2.4.1 計画策定手続に関する関連研究

1993年に「行政手続法」が公布された。行政手続法は、①行政が処分を定めて公表するという原則、②国民・住民からの「申請」を行政が公正に処理する手続、③違反者制裁の処分に先立つ「聴聞」と行政「文書閲覧」への権利、④国民にとって不利な処分の通知書に必ず「理由」書きをすべきことなどを定めた我が国としては画期的な法律である。この法律の必要性は古くから議論されてきたが、紆余曲折を経て長い時間をかけてようやく制定にこぎつけた。したがって行政手続法に関する研究あるいは論評がかなり多く書かれている。

畠山⁹⁴⁾は、行政計画に対する住民参加を制度化する際の問題点として以下の点を挙げている。

- (1)すべての公共事業計画を同一の手続で行うことは困難である
- (2)住民参加の目的の明確化
- (3)参加の時期の早期化
- (4)参加者の範囲の定義

また、住民参加の方法を検討する必要があるという指摘も行っており、例えば、電話サービスや市民参加による現地視察、住民投票、現地事務所設置など約60もの方法がアメリカ合衆国の公共事業手続マニュアルでは挙げられていることを例に挙げている。

また、真砂⁹⁵⁾は昭和58年に報告された行政手続法研究会作成の法律案要綱をもとに、土地利用規制計画策定手続と公共事業実施計画策定手続とについて、問題点を指摘している。特に、原子力発電所の建設、用途地域の決定、地区計画の決定という3つのケースについて現状を把握し、問題の核心が聴聞または公聴会のあり方にあると結論づけている。

兼子⁹⁶⁾、仲⁹⁷⁾、宇賀⁹⁸⁾は行政手続法の内容についてわかりやすく解説するとともに、その意義と限界について述べている。今回の「行政手続法」では、種々の検討の結果、当初の「法律案要綱(案)」では具体

案が提示されていた「土地利用規制計画策定手続」、「公共事業実施計画策定手続」、「多数当事者手続」、「命令制定手続」については、いずれも実施困難もしくは時期尚早として削除された。したがって、行政手続法制定の意義が薄れたとの指摘を行う一方で、長年の検討の結果やっと制定されたこの法律を高く評価している。(都市問題第85巻第10号(1994年10月)の行政手続法の特集号では、制度下の意義、公正な手続の意義、条例化の条件と可能性、住民参加/都市の環境整備/情報公開制度をめぐる諸問題、自治体における政策研究課題が論じられている)

また、都市計画法の枠組みの中では、審議会制度のあり方に関するものや公聴会の問題点を指摘するものも少なからず見られる。

石田⁹⁹⁾は、都市計画法における公聴会について以下のような問題点があることを指摘している。即ち、①公聴会が都市計画案の策定プロセスの最終段階で行われ、セレモニー化している、②公聴会では公述人の意見の陳述のみが行われ、討論は全くない、③公聴会で述べられる意見は個別的利害に基づく意見が多く公共的公益的立場の意見が少なく、④公聴会よりも説明会の方が実質的な意味を持つこともある、⑤公聴会・説明会で述べられた意見の扱い方に問題が残る。

また、佐藤¹⁰⁰⁾は諮問行政の問題点とあり方について述べている。審議会制度の目的は、大きく「民意の反映」に基づく「利害の調整」という面と、「専門知識の導入」という面とがあり、これらの両面が同時に満たされる必要があると論ずる。そして現状の審議会制度は、①委員の人事の問題(特に、学識経験者が元行政機関の経験者であることが多いこと)、②諮問過程の公開の問題(答申内容が公表されることはあっても、議論の方向や問題点は公表されないこと)、③住民参加の問題(審議会メンバーの考えと一般大衆の意見とが乖離することが多い)を抱えていることを指摘している。

2.4.2 地方自治における住民参加に関する関連研究

インフラ整備の決定の際にしばしば住民投票や住民総会による決定が話題となる。住民投票は直接市民によって事業の是非を決定できるという意味で、直接民主主義の一手法であると言えるが、現行憲法の元ではその法的拘束力は認められていない。しかし、現行の間接(代表)民主主義を基本とする地方自治制度では、「住民が現実に主権者であるのは投票の一瞬だけで、選挙が終わりいったん代表者が選出されると、代表者は時に選挙民の意に反して行動し、極端な場合には、専制化して選挙民を圧迫することもある」といったような宿命的な欠陥があると考えられている。そこで、地方自治法では①住民による条例の制定・改廃の請求(74~74条の4)、②住民による事務監査の請求(75条)、③住民による議会の解散請求(76~79条)、④住民による議員、長その他役員の解職請求(80~88条)が認められている。

直接民主主義が望ましいという考え方に対し、原田¹⁰¹⁾は住民投票が必ずしも望ましくないという見解を出している。その理由として、①十分な資料や情報に基づく冷静かつ多面的な討議は浸透しにくく、勢い扇動家やマスコミによる大衆操作の影響を受けやすい、②住民投票の動向は、一時の熱情や偶然的要素に

左右され、政策的に一貫性を欠いた予想外の結論になることが多い。③たいていは勝敗が僅差で決まり、かえって国民の間にしこりを残すことにもなる。④住民投票の結果に責任を持つものがない。⑤住民投票でいったん事が決まってしまうと、再び住民投票にかけなければ覆すことができないために、事態が硬直化することが少なくない、ことを挙げている。

また、兼子¹⁰は議会民主制と並んでそれを補うような直接民主制として、住民投票の仕組みを工夫すれば、現行法の原則に反しないのではないかと論じている。具体的には、議長や長がインフラの決定をするときに「尊重」あるいは「参考」にされる住民投票、いわゆる「決定参加投票」あるいは「準決定投票」を条例で各方式が良いのではないかと述べている。しかし、そのときには投票参加者の範囲の決め方が困難であることも指摘している。

2.4.3 インフラ整備の計画手続をめぐる訴訟に関する研究

インフラ整備における紛争は、行政主体が事業者である場合には、最終的に行政訴訟として争われることとなる。行政訴訟にはさまざまな種類が存在するが、主なものは、以下の取消訴訟である。

■取消訴訟：行政処分やその他の公権力の公使にあたる行為や、不服申し立てに対する裁決・決定が違法であることを理由としてその取消を求める訴訟であり、もっとも一般的に行われるものである。(行政事件訴訟法3条2・3項)

なお通常は、取消訴訟に至る前に行政機関に対して行政処分の取消などをもとめる「不服申立」が行われる。行政処分を行った行政庁(処分庁)に対する不服申立を「異議申立」といい、処分庁以外の行政庁に対するものを「審査請求」という。

インフラ整備計画に関する取消訴訟で、主な問題点を整理すれば以下になる¹¹。

①取消訴訟の対象

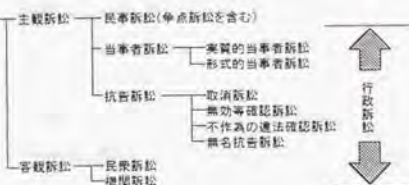
取消訴訟の対象は、「処分その他公権力の行使に当たる行為」(行政事件訴訟法3条2項)であるが、

※行政訴訟には、①主観訴訟(個人の権利利益の保護を目的とする)と②客観訴訟(客観的法秩序の維持や公益の保護を目的とする)とがあり、さらに主観訴訟は当事者訴訟と抗告訴訟に分けられる。取消訴訟は抗告訴訟に分類されるが、抗告訴訟には取消訴訟以外にも以下のような訴訟形式が存在する。

■無効等確認訴訟：処分・裁決の在否やその効力の有無の確認を求め訴訟であり、行政処分が単なる違法ではなく無効であるときにおこなわれる。(行政事件訴訟法3条4項)

■不作為の違法確認訴訟：行政庁が、国民の行った法令に基づく申請に対し、相当の期間内に何らかの処分または決裁をすべきにもかかわらず、これをしないことについての違法の確認を求め訴訟である。(行政事件訴訟法3条5項)

■無名抗告訴訟：義務づけ訴訟(行政庁による公権力の発動を要求する訴訟)や予防訴訟(行政庁が公権力を発動しないことを要求する訴訟)



のような行政の行為が、行政処分としての性質を持つか(処分性)が問題となる。

(1)行政計画

行政によって策定される計画とそれを受けて行われる事業との間に時間的な隔りがあることが多い。そのため、事業の実施を待たずに計画そのものを争うことが必要な場合があるが、行政計画の処分性は否定される傾向にある。(例：最(大)判昭和41年2月23日—高円寺青写真判決、最判昭和57年4月22日—盛岡市用途地域指定事件)

青写真判決では、付随的效果論および争訟未成熟論ないし中間処分論をその根拠としているといわれる。また、後続の処分が存在するいわゆる未完結型計画に関しては、後続の処分の段階で争うことも論理的には可能であり、全く救済が否定されるわけではない。しかし、用地地域指定や高度地区指定のような完結型の計画については処分性が認められることもある。(例：最判平成4年11月26日—大阪阿倍野市街地再開発事件)

(2)事実上の行為

講学上の行政行為は法行為であるから、行政行為=行政処分と解すると、事実上の行為は行政処分に当たらないことになる。(例：最判昭和39年10月29日—大田区ゴミ焼却場設置事件)しかし、事実上の行為のうち権力的性質をもつものについては、処分性が認められることもある。例えば、代執行の戒告は、行政処分と解されている。

②取消訴訟の原告適格

訴訟を適法に提起し、本案判決を受けることのできる資格を原告適格という。取消訴訟の原告適格を有するのは「取消を求めるときに法律上の利益を有する者」(行政事件訴訟法9条)である。

この「法律上の利益を有する者」については、次の2つの説がある。

(1)法律の保護する利益説

取消訴訟を法律が国民のために保護している利益が違法な行政処分によって侵害された場合の防衛手段と解する。その結果、その利益が法律によって保護されていると解される者が原告適格を有する。

この場合「法律」の範囲をどのように理解するかが問題となる。(例：最判平成元年2月17日—新潟空港騒音事件)

(2)保護に値する利益説

原告適格の判定を実定法意の解釈から解放し、国民が行政処分により受ける不利益を評価することによって行うもの。原告が行政処分によって不利益を受けており、その不利益が一般市民とは区別される原告固有のものでかつ裁判に値するものなら、その者に原告適格を与える。

この場合、不特定多数の者の利益が行政処分によって悪影響を受ける場合に、そのような者に対して原告適格を与えるかが問題となる。最高裁では、不特定多数の者が一般国民からや一般市民から何らかの客観的事実によって区別されるか否かによって原告適格を判定しているようである。(例：最判平成4

年9月22日—もんじゅ行政訴訟)

判例上では、「法律の保護する利益説」が定着している。ただし、最近の判例によれば、次に「保護に値する利益説」に近づきつつあると言われる。

③訴えの客観的利益

行政処分について取消訴訟を提起し、本案判決を得るためには、原告適格を有しているだけでなく、取消判決によって原告が現実的に救済を達成されうる状況にある、即ち客観的利益がある必要がある。

ここで問題となるのは処分にかかわる事業が完了し、原状に回復することが限りなく不可能に近くってしまった場合にも訴えの利益があるかという点である。行政事件訴訟法では、「処分又は裁決の効果が機関の経過その他の理由によりなくなった後においてもなお処分又は裁決の取り消しによって回復すべき法律上の利益を有する者」も取消裁判を提起できるとしている。

しかし、現実の判決では、例えば建築除去の代執行が完了した場合には、その代執行に関わる処分の取消を求める訴えの利益はなくなる。(例：最判昭和59年10月26日—建築確認取消請求事件)

一方で、処分に関わる事業が完了し、原状に回復することが物理的に不可能ではないにしても、社会的、経済的損失を考慮すると、社会通念上不可能と考えられる場合には、訴えの利益はあるとする判決もある。(例：最判平成4年1月24日—兵庫県八鹿町土地改良事業施行認可処分取消請求事件)ただし、現実には事情判決(行政処分が違法であれば、裁判所は原則としてその行政処分を取り消さねばならないが、例外として、行政処分を取り消すことが公共の福祉に適合しないときには、裁判所は、この行政処分を取り消さず、原告の請求を破棄することができる(行政事件訴訟法31条1項))によって解決されることが多い。(例：高松地判平成2年4月9日—坂出市土地区画整理事業取消請求事件)

④執行不停止原則

行政事件訴訟法25条1項は、「処分の取消の訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない」と定めている。これを執行不停止の原則という。この原則の元では、取消訴訟を提起しても、行政処分は効力を発揮し、行政処分をめぐる行政過程を止めないので、本案判決が確定するまで、原告の権利利益は保全されない。

さらに、行政事件訴訟法44条は、「行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為については、民事保全法に規定する仮処分をすることができない」と定めている。そこで、取消訴訟の分野では、仮処分禁止の代償として、執行停止制度が設けられている。

ここで、問題であるのは執行停止のための要件があまりに厳格すぎることである。執行停止の判定は、(1)積極要件＝「処分の効力の存続、処分の執行または手続の続行により生ずる回復の困難な損害をさけるために緊急の必要があること」、(2)消極要件＝「執行停止が公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがある

こと、または、本案について理由がないとみえること」の双方を勘案して行われるが、最高裁は(1)の要件を軽視する傾向にある。

また、仮処分禁止がどこまでの範囲をカバーしているかが、必ずしも明確でないことも一つの問題といわれる。(例：熊本地判昭和55年4月16日—水俣湾水銀へドロ埋立処分差止請求事件、神戸地判昭和48年5月11日—阪神高速道路大阪・西宮建設反対仮処分申請事件)

2.4.4 環境権をめぐる訴訟に関する研究

1960年代頃から盛んに行われた公害に関連する裁判では、憲法に規定される「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」(日本国憲法第二十五条)に抵触するか否かをめぐって、インフラ整備における環境対策の在り方がさまざまな論者によって議論された。

例えば、大気汚染公害に関する判決は、四日市訴訟判決以来多数あり、交通機関によるものとしては国道43号・阪神高速道路騒音排気ガス規制等請求事件が有名である。また、騒音についても大阪空港や新潟空港などにおける闘争が良く知られている。ここでは、主に行政法上の論点について簡単に整理を行う(66頁70)。

これらにおける論点の一つは、まず「供用瑕疵論」と呼ばれるものであり、インフラ自体には物的な欠陥が存在しないにもかかわらず、インフラがその目的のために用いられることによって第三者に損害が生じてしまうとき、その責任が事業者に課せられるかどうかという問題である。有名な大阪空港訴訟最高裁判決では、「国家賠償法二条一項の营造物の設置又は管理の瑕疵とは、营造物が通常有すべき安全性を欠いている状態をいうのであるが、そこにいう安全性の欠如、すなわち他人に危害を及ぼす可能性のある状態とは、ひとり当該营造物を構成する物的施設自体に損ずる物質的、外形的欠陥ないし不備によって一般的に右のような危険を生ぜしめる危険性がある場合のみならず、その营造物が供用目的に沿って利用されることの関連において危害を生ぜしめる危険性がある場合をも含み、また、その危害は营造物の利用者に対してのみならず、利用者以外の第三者に対するそれをも含むと解すべきである」と述べられており、营造物の設置・管理者が責任を負うことを明らかにした。

次に、管理瑕疵があるかどうかの判断であるが、この判断は権利の侵害行為による損害が受忍限度を越えるものが否かによってなされるべきである、というのが「受忍限度論」である。受忍限度については、大阪空港訴訟最高裁判決で「侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の持つ公共性ないし公益性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に判断してこれを決すべき」とであると論じられ、これがほぼ定説となっている。

2.4.5 情報公開に関する研究

情報公開に関しては、1970年代頃から真剣に議論されはじめた。情報公開について論じたものに松井¹⁰⁾や三宅¹¹⁾のものなどがある。ここでは、情報公開を支える基本的な考え方や先進事例の紹介、我が国にお

ける問題点と今後の展望などについて論じられている。

情報公開制度を支えているのは、「知る権利」であり、これは民主主義における基本的な事項であると解釈される。だが、我が国では、行政情報の管理は国民の権利とは何の関係もな行政の内部的な事項であり、行政情報を国民に公開する憲法上の義務はないという考え方が定着しており、法律によって公開が命じられていない限り、行政情報を公開するかどうかは行政裁量の問題であると解釈されている。ところで、情報公開制度がもっとも早くから発達したのはスウェーデンであり、18世紀にはすでに関連する制度が制定されていた。しかし、世界的に大きな影響を与えたのはアメリカの情報公開法(Freedom of Information Act-FOIA)であるといわれる。現在は多くの先進諸国において情報公開制度が制定されている。我が国でも、情報公開の機運は高まってきており、すでに地方公共団体では47の全ての都道府県で情報公開制度が確立されているほか、市区町村レベルでも200を超える自治体で情報公開条例が制定されている。

インフラ整備においても、市民から情報の公開が求められるケースは多い。例えば、地方公共団体によるインフラ整備において、都市計画地方審議会などの審議会の会議録や資料の公開が求められることが多く見られる。非公開とする規程や議決があったという理由で、会議録や審議資料まで非公開とされることもあるが、たいていの場合、個人の権利を損なわない範囲で公開されている。ところが、計画そのものやその検討資料などについては、未確定であること、住民に誤解を与えることなどを理由に、意思形成過程情報として非公開されることが多い。ただし、すでに内容が概ね明らかになってしまっているときや、実質的に意思形成が終了してしまっているときには、公開を裁判所によって命じられることもある。また、事業者が地元住民と合意書を締結したりすることも少なくないが、こうした資料についても公開されることはあまりない。

昨今、血友病患者に使用された非加熱血液製剤の使用に関して厚生省が事前にHIV感染の危険性を知っていたかどうかについての事件など、情報公開をめぐる問題が世間で脚光を浴びるようになってきており、我が国でも、情報公開制度の早期の制定がかなり強く望まれていると言えるであろう。

2.5 行政学・政治学における関連研究

行政学・政治学においては、民主主義論を通して、政策決定の基本的な手法としての市民関与の考え方が議論されている。ここでは、民主主義に関する一般論的かつ抽象的な研究と、特に我が国の民主主義に絞ってその問題点について議論している実証的な研究とについて整理することとする。

2.5.1 民主主義に関する研究

民主主義に関わる研究は膨大である。民主主義という言葉自体は古代ギリシアに遡るほど古い伝統を持っている。しかしながら、そもそも「民主主義とは何か」という問いに対して、いまだに統一した見解が存在しているわけではない。また、こうした言葉自体に否定的な意見が学界内で出されているというのが実態である⁷⁰⁾。たとえば、Dahlによって提唱されたPolyarchyという言葉⁷¹⁾は、民主主義という言葉に代わるものとして出現してきた。

一方で、「民主主義は本当に実現可能な政治体制なのか」という問いについても、多くの研究がなされている。過去に存在した政治体制の多くが民主主義とは無縁であったことから推測されるように、民主主義は言葉としては残り続けたにもかかわらず、現実に人々を政治的に組織する理念とはなかなかならなかった。人間の行動を功利主義的にとらえることを否定し、心理学的に人間の政治的な行動を分析することによって、民主主義が成立するための条件を分析した研究も見られる。たとえば、Lasswell⁷²⁾は、フロイト以降の心理学の手法を政治行為に適用し、その結果、民主主義が成立するための条件として、「民主主義にふさわしいリーダーが調達され民衆に支持されることが不可欠である」と結論づけている。また、Lowi⁷³⁾は、「法の支配」を前提とした「依法的民主主義」を提案している。ここでは、議会が政府機関の具体的な行動指針となるような法律を形成し、政府機関は法律を忠実に実施することによって、人民が議会においてオープンに政策議論ができるだけでなく、法律に忠実になることによって政府の恣意的な権力行使を防止できるというものである。

次に、民主主義の議論の中でも、特に市民関与に関連する直接民主制と間接民主制とをめぐる議論について整理することとする。

現状の我が国の法制度では原則的に直接民主制は認められていない。すなわち、選挙によって選ばれた国民の代表が国会などの議会を通して、政策を決定するという議員代表制を前提としている。しかし近年、住民投票によって迷惑施設等の建設の是非を決定しようとする自治体が増加している。現状の法制度のもとでは、住民投票の結果が法的な根拠を持つことはないにもかかわらず、実際には多くの自治体で住民投票を行おうとするのは、その結果によって市民らが事業者に対して政治的な圧力をかけることができると信じているためである。しかし、そもそも直接民主主義は肯定されるべきものなのかは必ずしも明らかとは言えない。

直接民主制をめぐる考え方には次のような2つの主張が存在する⁷⁴⁾。

一つ目は、本来は直接民主制に基づく政策決定が望ましいのであるが、技術的あるいは経済的な面からみて現実的でないことから、仕方なく妥協策として間接民主制を採用しているのが現状であるという考え方である。この考え方に立てば、市民の意見を集約するための技術的あるいは経済的な制約が緩和されれば、直接民主制を実施すべきであるという結論に至る。この考え方をする代表的な論者としては、Hans Kelsen⁸⁹⁾がいる。彼は、直接民主制が正当化されるのは、民主主義の理念そのものが人間の「自由」の中にあるからであり、たとえ直接民主制による政策決定の結果、いかなる選択がなされたとしても(=衆愚のリスク)、それに対しては全市民が責任を負うべきであると論じる。ここには、何が良いのかがそもそもわからないからこそ多数決に付すのであって、多数の意見によって指示された政策である限りはいかなる内容であっても受容されるべきであるという考え方が根拠をなしている。このKelsenの考え方は絶対相対主義と言われている。また多数決の原理が採用されるのは、本来は全員一致による政策決定が望ましいが、現実には技術的に困難であるからであり、できるだけ多数の人間を自由にすること(「自由」への最大接近)が多数決の原理が正当化される条件であるとする。つまり、今の少数派も、後において多数派となり代わる可能性が常に保障されていることによって、いったん形成された秩序が「修補形成」されながら、出発点である「自由」の理念へ接近していく、という環境が整っているときに限って、多数決は正当化されると考える。

もう一方の考え方は、エリート主義と言われるものである⁹⁰⁾。しよせん市民は専門的な理論や議論が完全には理解できないのであるから、政策決定は専門的な知識を所有する人物(=エリート)が行う方がよいと考えるものである。したがって、そもそも直接民主制は、宿命的に衆愚のリスクを持つものであって正当化されるものではないと見なす。しかし、単純にエリートによる政治支配を行うことは、独裁制を容認することとなり民主主義の基本理念に反する。そこで、エリートによる政策決定が民主主義理念と相反しないための予防策が同時に論じられることとなった。たとえば、Lasswell⁹¹⁾は、民主主義におけるリーダーは特定の社会層からではなく社会全体から選出され、しかも社会全体の支持調達の必要から社会に対し常に責任を負うので、リーダーの重視は民主主義に反しないと論じている。

2.5.2 我が国の民主主義に関連する研究

また、我が国の民主主義に焦点をあて、その歪みを指摘するとともに、我が国独自の方向性を模索しようとする研究も見られる⁹²⁾⁹³⁾。

我が国における民主主義の起源は、明治維新における自由民権運動にさかのぼれると言えよう。植木枝盛によって提案された「日本国憲法案」では人民主権論が展開され、当時の多くの市民の支持を受けていたと言われる。しかし、結局は明治憲法の制定によって、こうした運動は挫折した。その後、大正デモクラシーの時代を迎え、明治憲法の下ではあるものの民主主義的な政治の実現に努力がなされた。しかし、1930年代に入ってから日本経済が行き詰まりを見せると、軍部が政権を握り、そうした努力も限界を露呈することとなった。戦後の我が国は、本来自律的に形成されるべき民主主義が、外から他律的に推進されたものである。しかしながら、制度的には日本の政治が国民主権を前提にしており、少なくとも形式上は

民主主義が達成されたことになる。

日本の民主主義に固有な特徴としては、次のような点が挙げられる⁹⁴⁾。

まず第一に、欧米の民主主義は個人を単位として社会を構成する原理であるが、日本ではむしろ集団の原型とされるものが家族と村落である。

第二に、欧米の民主主義はあくまでも政治の原理であり、政治が対立と紛争に決着をつける機能を持つ以上、民主主義も喧嘩に決着をつけるという働きを持たざるを得ないが、日本の場合には、国家も家族の擬制において理解されてきた以上(家族国家観)、国家はそもそも対立や紛争を含まない集団と考えられる。そして対立や紛争は起こらないことが正常な状態とされ、万が一起こったとしても、それらは非日常的で例外的なことと見なされる傾向にある。

また、戦後の我が国は、それまでの考え方を全面的に否定して民主主義を絶対視することにより、実状とは乖離した理念偏重型の教育を続けてきた。その結果、国民は屈折した権利意識や市民理念を持つようになった一方で、現実には政治的あるいは社会的な責任感の欠如した幼稚な社会を生み出してしまった。こうした我が国の実状を見る限りにおいては、たとえ理念上は各個人を尊重した直接民主制が重要であると認めたとしても、責任感の薄い国民に政治的な決定を委ねることは危険であるという、衆愚のリスクを危惧する意見が出てきても不思議ではない。

2.6 公共経済学・公共選択における関連研究

公共経済学では、公共財の供給に関して主に市場の失敗に関連する分析が、公共選択論では政府の失敗を前提とした集合意志決定に関する分析がそれぞれ取り上げられている。ここでは、まず公共経済学において議論されてきた厚生経済学の基本定理とN.Kaldorの補償原理、費用便益分析、及び市場の失敗について論点を整理する。ついで、公共選択論における政府の失敗と集会的選択ルールと投票のパラドックス、Arrowの一般不可能性定理、最後に立憲的政治経済学の理論と費用便益分析の是非について既存の成果をごく簡単に整理する。

2.6.1 公共経済学における公共財の供給理論⁵⁰⁾

伝統的な厚生経済学(新厚生経済学)においては、完全競争市場を達成すべき理想と見なし、以下のような厚生経済学の基本定理にしたがって、政府の役割を議論するという立場がとられてきた。つまり、政府の役割とは、この理想にできるかぎり近づけることであると考えられてきた。

[厚生経済学の基本定理]

厚生経済学の第1定理:完全競争市場で市場の失敗のないとき、そこで実現する資源配分はパレート最適となる。

厚生経済学の第2定理:パレート最適であるどのような資源配分であっても、それは完全競争と適切な生産要素の所有の組み合わせで実現することができる。

現実には完全市場であることはありえないのだが、現実との乖離を埋めるような政策について厚生経済学の枠組みの中で議論されることはほとんどなかった。また、厚生経済学の基本定理では、効率性については最適を見出すことができるが、分配の望ましさ(公平性)について何ら判断基準を提示していない。これに対して、厚生経済学では「社会的厚生関数(Social Welfare Function)」を導入することで効率性と公平性との両面から見た時の最適解を定義した。また、相対的な問題であるパレート改善となる政策の決定に関しても、「ある政策の受益者が損失者を補償することで全員が良化する可能性がある(潜在的パレート改善)」ならば、そうした政策は望ましいと考える、N.Kaldorの仮説的補償原理の考え方が多くの経済学者によって支持されるに至った。

この仮説的補償原理に基づいて、公共計画の是非を決定する分析手法が費用便益分析(→実証分析については2.7.5を参照)である。費用便益分析の基本原理解は、「ある公共計画が国民にもたらす厚生が、そのための費用を上回るときに限りそれを実行する」というものである。だが、この仮説的補償原理が倫理的に容認しうるか否かは非常に難しい問題であると考えられている。また、プロジェクトの便益は多様な人々に波及しており、彼ら全員の利害得失をいちいち調査し補償プログラムを作成することは労力的に非現実的であるだけでなく、市民は自らの真の嗜好を偽って、高額の補償を獲得しようとするインセンティブが出てくるのは不可避である。厚生経済学的には本来ならば社会的厚生関数を用いるべきであろう。実際、社会的厚生関数と整合的な順序尺度を与える便益の定義として、ロールズの規範、功利主義の規範、

ナッシュの規範などが紹介されているが、いまだにこれらの考え方に学界内で合意が得られていない上に、関数形を同定することが極めて困難であるという問題点を抱えている。

さらに、インフラ整備を対象を絞れば、立憲的政治経済学の立場に立てば、インフラの寿命の長さに起因して費用便益分析の手法自体がそもそも社会的に選択されないという問題を抱えている。これについては、2.6.3で再度述べることとする。

一方で、厚生経済学の基本定理は、前述の通り完全競争市場を前提としているが、現実にはそうでない場合がほとんどである。なおここで、完全競争市場とは、①市場の大きさに比較して小規模な売り手と買い手が多数存在する、②財は同質的である、③財に関する価格・品質等の情報をどの売り手も買い手も完全に保有する、④市場への参入や市場からの退出が自由である、という4つの条件によって特徴づけられる。そこで、市場の失敗として、独占・寡占市場の分析、外部性の分析、公共財の分析、情報の非対称性の分析等が積極的に公共経済学で行われた。

インフラ整備との関連で発生する問題点は、特に外部性、公共財、情報の非対称性の分析において扱われている。

まず、外部性とは広義には、ある主体が行う経済活動が他の主体に対して何らかの影響を及ぼすことと定義される。外部性は、その影響の種類によって金銭的外部性と、技術的外部性とに分類され、また、この影響を受ける側にとってプラスの影響か(利益)、マイナスの影響か(損失)かによって、外部経済と外部不経済とに分類される。外部性の存在する市場では、外部経済の下では過小供給となり、逆に外部不経済の下では過剰供給となって厚生損失を発生させることが証明されている。これに対し、外部不経済を内部化する方法として、自主的な解決方法と政府による政策的手段の両方から対策が論じられた。自主的な解決方法として有名な理論は、Coaseの定理である。この定理は、「もし取引費用がゼロに近く、所得効果がない場合には、外部効果が存在する状況における当事者間の自発的な交渉はパレート最適な資源配分をもたらす」というものである。だが、Coaseの定理はあくまでも純粋な理論であって、現実に適用しようとする多くの問題を持っている。まず第1に、取引費用がゼロの過程は非現実的であり、とくに経済活動の当事者の数が増加するに従って、この仮定は妥当しなくなる。従って、不特定多数の市民に負の外部効果を及ぼすインフラ整備に起因する公害や環境破壊の問題解決策とはなり得ない。第2に、Coaseの交渉解は資源配分上の効率性の最適は保障するが、分配の公平性に関してはしばしば不安定な解が得られるということである。一方で、政策による外部不経済の内部化は、Pigou税に代表される課税や規制によるもの、逆に補助金を与えるものが議論されているが、いずれもさまざまな問題点を抱えており、現実的な解とはなっていない。

次に、公共財とは非排他性と非競合性との性質をもつ財として定義される。非排他性とは、対価を支払わない者を消費から排除することが技術的に不可能なことをいう。一方、非競合性とは、各人の消費が互いに競合しないことをいう。どちらか片方だけの性質を持つ財は、しばしば準公共財と呼ば

れ、また排他性と競合性を両方とも備えた財は私的財と呼ばれる。インフラは多くの場合、公共財あるいは準公共財に分類される。公共財を取り扱う市場では、まず非排他性からフリーライダーが発生し、供給しようとするインセンティブが乏しくなるという問題と、非競合性から限界費用価格形成原理の下では価格がゼロとなり、民間企業による供給のインセンティブがなくなるという問題が発生し、市場の失敗を招く。

情報の非対称性に関して⁸⁶⁾は、G.A.Akerlofの中古車市場の議論が有名であるが、「財・サービスの品質についての情報が供給者に偏在する場合には、供給者の営利的行動は財・サービスの取引量を最適水準以下に縮小させる」といういわゆる契約の失敗が発生することが知られている。こうした情報の非対称性の問題を解決するために、H.B.Hansmanらは、非営利組織の存在に意義を持たせる主張を行っている。ただし、この方策は、医療や教育のような排他性を持ちうる公共財に限定されているだけでなく、現実には非営利組織がどのように活動すべきなのかについては、必ずしも十分に論証されているわけではない。

以上で、一見、インフラ整備の合意形成とは無関係のように見える公共経済学の理論を整理してきたのは、市場の失敗こそが公共財の供給に政治的な介入を容認させる要因であることをきちんと整理しておきたかったためである。そして、民主制を前提とする限り、インフラ整備の政治的な決定は、多数の利害関係者による合意形成を経て行わねばならないことが正当化されるのである。2.6.2では、合意形成を経済学的に分析する公共選択論を整理することとする。

2.6.2 公共選択論における集団的意志決定理論⁸⁷⁾

公共経済学において論じられてきた市場の失敗は、政府の経済への介入の理論的根拠を示すものと考えられてきた。しかし、市場の失敗を引き起こす要因が解明され、政府の介入を正当化する論拠が与えられたとしても、問題は解決しない。なぜならば、政府の介入が問題解決に失敗したり、かえって事態を悪化させること、つまり「政府の失敗」が発生しうるからである。政府の失敗の原因には、①政府が適切な政策手段の選択やタイミングを見誤った、②かつて経験されたことのない事態に直面し、適切な政策手段が十分に解明されていない状況下で介入を行った、③政府や政治の意志決定メカニズムに固有の問題がある、といった理由が考えられる。公共選択論で対象とされるのは、これらのうち③にあたる部分である⁸⁸⁾。

従来まで政治学で主に対象とされてきたテーマに対して、公共選択論は1960年代後半から活発にアプローチするようになってきた。ここで登場する政府のモデルとしては、(a)博愛的専制君主モデル(=政府は公共利益あるいは社会的効用を最大化することを目的とする)、(b)リヴァイアサン政府モデル(=政府は自らの効用最大化を目的とする)、(c)支配集団としての政府モデル(=政府は支配集団の共有する利益ないし集団効用を最大化することを目的とする)、(d)民主過程としての政府モデル(=社会を構成する全員が政治的決定過程に参加し、政府の決定に対して等しい影響力を行使する)が挙げられる。公共選択論で想定されるのは、(d)にあたる政府である⁸⁹⁾。

公共選択論では、直接民主主義の下での集合的選択に関する理論、代議制民主主義の下での政党、官僚の行動に関する理論、さらに規範的な面からの社会的選択の理論が論じられている。ここでは、特にインフラ整備に関する合意形成に関連のある直接民主主義下における集合的意志決定と、公共選択の規範面について整理することとする。

集合的意志決定とは、複数の人間から構成される社会において、個々人の選好順序から社会的決定を導き出すことである。選択肢が2つの場合と3つ以上の場合とで、異なる議論が必要となる。

まず、選択肢が2つときの集合的意志決定のルールを整理すると次のように分類できる。

- ①少数決:ある特定少数の支持があれば選択される
- ②単純多数決:過半数の支持があれば選択される
- ③条件付き多数決:選択には、例えば、3分の2とか4分の3の支持が必要となる
- ④全員一致(満場一致):全員の支持が得られた場合にのみ選択される

実践的なルールとしては単純多数決が好まれているのが実態であるが、経済学では全員一致を重視する考え方が根強い。J.M.BuchananとG.Tullockは最適ルールについて論じており、集合的行為を行う上での外部費用(集合的行為に必要な人数が少ないほど自分にとって不利な決定が行われる可能性が高くなることによって発生する費用)と意志決定費用(個人間で合意を形成するために必要となる時間、努力、資源などの取引費用や交渉費用)とを勘案することによって定義できると考えている⁹⁰⁾。

集合的意志決定ルールの中で、特に多数決に関する研究はいくつか行われている。B.S.Freyは、単純多数決の長所として次の3つを挙げている。(a)各人に1人1票の投票権が与えられる、(b)理解しやすく、市民の間で強い正当性を有する、(c)選択肢が2つの場合には組織化が容易である。一方で、欠点として次の6つを挙げている。(d)勝者が決まらず、論理的に矛盾した結果を引き起こす可能性がある(=投票のパラドックス)、(e)各人は賛成・反対を表明できるだけで、選好の強度を示すことができない、(f)安定的多数派が少数派を搾取する可能性があり、必ずしも公正でない、(g)投票者の影響が小さいので、情報を得ようとするインセンティブが乏しい、(h)戦略的投票を誘発する、(i)投票順序や争点の選出が結果に結果を大きく左右するので、操作を受けやすい。さらに、K.O.Mayは、単純多数決の意義を決定性、無名性、中立性、正の反応という4つの性質で示し、これら4つの条件と単純多数決とは同値であるという、いわゆる「Mayの定理」と呼ばれる原理を証明した。

次に、選択肢が3つ以上の場合における集合的選択ルールについてであるが、以下のようなルールがありうる。

- ①コンドルセ・ルール(Condorcet Method):任意の2つの選択肢間で単純多数決を順次行い、その結果、他の全ての選択肢に勝利するものが選出される。必ずしも存在するとは限らない。
- ②上位2者決選投票ルール(Runoff Elections):最初の投票で単独過半数を得た選択肢が選択されるが、それが存在しないときには、上位2者で単純多数決による決選投票が行われ、その勝者が選択される。
- ③ plurality ルール(Plurality Rule):投票者はただ1つだけに投票し、その結果、最高得票を得た選択肢が選択される。

④承認投票(Approval Voting):投票者は全選択肢のうち承認しても良いと考える選択肢すべてに投票する。その結果、最高得票を得た選択肢が選出される。

⑤ボルダ・ルール(Borda Count):N個の選択肢に関する個人の選好順序において、第1位の選択肢にはN-1点、第2位にはN-2点、以下順位が下がるごとに点数が1点ずつ低下し、最下位には0点が付与される。これらの点数を集計して最高得点を得たものが選出される。

Arrowの不可能性定理とは、こういった様々なルールの中で、以下の4つの公理を同時に満足させるルールが存在しないことを示すものである⁹⁰。

(a)公理1(個人選好の無制約性):論理的に可能な個人的先好順序であれば、社会の構成員はすべての選択肢に対してどのような選好順序を表明しても良い

(b)公理2(パレート最適性):社会の構成員の全てが、「xはyよりも望ましい」という意見を表明したときには、社会的決定はこれに従わなければならない

(c)公理3(無関係対象からの独立性):ある選択肢の組についての社会的選択はそれらに関する個人的選好順序だけに依存して決まる

(d)公理4(非独裁制):社会の構成員の中で、ただ一人の人物の選好順序が他の構成員の選好順序にかかわらず常に社会的順序として採用されることはない

したがって、全ての集会的選択ルールは少なくとも上のいずれか1つの条件を満たしていないこととなる。そこで、Arrowの不可能性を回避するための対策が様々な議論されてきた。特に、公理1の要件を緩和するBlackの単峰性定理が有名である。これは、投票者数が奇数の場合に、全ての個人の選好関数が単峰型になっているならば、単純多数決による社会的決定は推移性を満たすというものである。また、社会が単峰性を満たすとき、その時の勝者は中位投票者の最も選好する選択肢であるという「中位投票者の定理」が導かれる。

なお、単純多数決は、少なくとも社会の単峰性を仮定するとArrowの意味での公理を全て満たしうることが判明したが、このことは単純多数決が社会的選択ルールとして採択されるかという問題とは別問題である。単純多数決が採択されない可能性があることは、まず第一に単純多数決ルールの勝者が最大の期待利得を獲得するとは限らないこと、第二に合理的個人がマクスミン戦略をとるときには単純多数決の勝者が裏切られることなどによって示されている⁹¹。

以上により、公共選択論での集团的意志決定理論を整理してきたが、結局、Arrowの不可能性定理により、民主主義を前提とする限り、万能な集团的意志決定ルールは存在しないこととなった。このことは、本研究で対象としているインフラ整備の合意形成に関しても、直接民主制にもづく住民投票を行ったところで、常に安定した同一解が得られないことを示している。したがって、次に問題となるのは、どのような集团的意志決定のルールのもとで合意形成を行えばよいのかということである。これこそが、合意形成の方法論(政策論)に関する理論的な分析にあたることとなる。2.6.3にてその分析の結果をレビューすることとする。

2.6.3 立憲的政治経済学と費用便益分析の意義⁹²⁾

社会的決定ルールとは、社会の構成員の相反する利害を調整するものであり、その社会的決定ルールが各種の決定に使用されたならば、必然的に利得者と損失者とを生み出す。それゆえ、社会的決定ルールの根拠が確立していなければ、損失者は決定に対してそのルールを適用することに異議を唱えることとなる。立憲的政治経済学は、社会的決定ルールの根拠を社会契約論に見出そうとするものである。そして全員一致の社会契約によって承認された以上、その社会的決定ルールは、その帰結を含めて社会の構成員に受容されねばならないと考える。全員一致で採択されるルールを立憲的ルールと呼び、このルールを締結する段階を立憲段階、立憲的ルール締結後の段階を立憲後段階と呼ぶ。

なお、全員一致を保障ならしめるためには「無知のヴェール」という考え方を導入するが、これはRawls⁹³⁾の仮説的原初状態と同一の概念である。無知のヴェールのもとでは、各個人は、社会内での自分の状態を確認することができず、かつ全員一致で採択されるルールが永続的に自分の行動を拘束するであろうと予測している。

この考え方によって、費用便益分析が立憲段階において全員一致で採択されるインフラ整備決定ルールとなりうるかを検討したものに、太田の研究⁹⁴⁾がある。その結果として、仮説的補償原理の限界に関して、(a)地域間での適正な補償が困難であるから公平性の保障が保たれない、(b)異時点間の補償が困難であり、インフラの寿命を考慮すると複数の世代がインフラによって影響を受けるために公平性が保たれる保障がない、という理由からインフラ整備決定ルールとしては採択されないこと可能性があることを示している。

さらに、時間的経過に連れて変化していく社会の構成員の定義の数だけ、相対立する立憲的ルールが存在することから、立憲的アプローチの失敗が発生する可能性があるだけでなく、立憲的アプローチは最終的には何の解決をも生み出さないことを指摘している。

以上、公共経済学・公共選択論・立憲的政治経済学の理論を一通り整理したが、最終的な結論としては、理論的な側面から見る限り、構成員全員が納得できる唯一の最も効率的な集団意志決定の方法というものは存在し得ないことが判明した。このことは、結局、多数決の基本前提(今の少数派も、後において多数派となり代わる可能性が常に保障されている)に基づいて、その時点、その時点での不完全な意志決定結果を社会構成員が受容していかざるを得ないことを示しているように思われる。ただし、その「あきらめ」の度合いについては文化的、歴史的な社会背景によって異なることが予想される。つまり、インフラ整備の例で言えば、社会全体がインフラ整備を強く望んでいるような時代には、例え一時的に地域間での不公平が生じて、とりあえずできるところから実施していくべきであるという社会的なコンセンサス(地域間不公平に対してあまり敏感にならない)が生まれる可能性は極めて高い。

こうした可能性は、実際のインフラ整備の事例を丹念に見て、実証していく以外に方法がないと思われる。本研究は、その意味で、インフラ整備をめぐる合意形成の、より現実的な側面を分析しようとしていると言えるであろう。

2.7 その他の関連研究

その他、本研究に関連する研究について整理することとする。

2.7.1 集合行為論

伝統的な経済学や社会学では、集団が成立することを本能、傾向、機能といったことによって説明しようとし、さらに結果として集団が公共財を供給することは当然であると見なしてきた。集団がどのようにして公共財を供給するのか、あるいはどの程度供給するのかといった、伝統的な議論では軽視されてきた部分に言及したのがM. Olsonの研究⁹⁸⁾である。

Olsonの指摘によれば、公共財は非排他性という性質をもっており、公共財を供給する際にフリーライダーとなって自発的な費用負担をしようとはしない。つまり、集団内の「すべての個人が合理的で利己的であり、そして集団としての共通利益あるいは共通目的の達成をめざして行為して利益が得られるにしても、かれらは依然として自発的にはその共通利益あるいは集団利益を達成するために行わないであろう。」⁹⁹⁾こうした問題に対しOlsonは、まず、集団の大きさが大きいほど、自発的供給が困難になると論じる。次に、それでも現実には大規模集団によって集合財(非排他性を持つような財)が供給されるのは、「選択的誘因」が原因であると論じる。選択的誘因には正と負の2種類が存在し、正の選択的誘因としては集合財の供給に貢献した人に適用される各種割引制度やニュースレター発行などの情報提供サービスがある一方で、負の選択的誘因としては集合財の供給に貢献しない人に対して課せられる罰や損失がある。

Olsonの提示した理論は、集団行動に関する基礎的な文献として、経済学者だけでなく、社会学者や政治学者からも注目を浴びてきた。その後、特に社会学の市民運動論には大きな影響を与えている。

2.7.2 組織に関する関連研究

反対市民は、しばしばその活動のために組織を形成する。こうした組織の形態や組織内の意志決定に関しては、経営組織を対象とした多くの研究が行われてきている。

まず、古典的な経営管理論では、命令系統一元化の原則(principle of unity of command)が唱えられてきた。例えば、古典的かつ代表的経営管理論の教科書の著者であるKnooz¹⁰⁰⁾では、「一人の部下がただ一人の上司に報告するという関係が、より完全であればあるほど、命令の際にコンフリクトの問題が起こることはより少なくなり、結果に対する個人の責任感もより大きくなるものである。」と述べている。この原則に従えば、部下は必ず一人の上司のみ仕えなければならない。ピラミッド組織とは、この原則に基づいた組織である。

一方で、Davis and Lawrence¹⁰¹⁾は、高価でかつ高度に専門化した人的資源を含む資源の有効な利用を目指して、既存の手持ち資源をいくつかの課業の間で、命令系統一元化の原則にこだわらずにもっと融通を利かせて運用し、同時に複数の課業につかえたり、次から次へと容易に課業を代わられるようにしておくことが重要であると主張するようになった。この考えに従った組織は、マトリックス組織と呼ばれる。な

お、マトリックス組織の登場は、米国政府が航空宇宙産業に対して研究開発契約の受託条件として、プロジェクト管理方式を課したことが本端であると言われる¹⁰²⁾。

また、組織をとりまく環境の変化を観測し情報を収集する(把握する)手続としては、次の2つが考えられている。まず第一は、リーダーが直接、中間管理職(マネジャー)の観測した結果を収集するもので、これをシステム1と呼ぶ。もう一つは、ある一人のマネジャーが自分自身を含めたマネジャーの観測結果を集めて、適当な時期にリーダーに組織的観測結果をまとめて報告するものであり、システム2と呼ぶ。

ここで、組織の意志決定行動としては、観測行動(=環境の状態についての組織的観測を行う行動)と停止行動(観測の過程を停止した上で、それまでに集めた組織的観測結果をリーダーに伝達し、リーダーが環境状態に適した課業を選択する行動)との2段階からなる行動であるものと仮定する。

以上のような条件の下で、リスクを最小にする決定ルールとは何かについて次のような定理が証明されている¹⁰³⁾。

(定理1)もし、組織が確実性のケース(=完全情報)かあるいはリスクのケース(=意志決定者が意志決定に関連する事象集合における各事象の発生確率分布を知っている)ならば、ピラミッド組織が効率的である。逆に言えば、マトリックス組織が効率的でありうるのは、厳密な不確実性のケース(=意志決定者は意志決定に関連する事象の集合に関する情報のみを知っている)に直面しているときだけである。

(定理2)もし、組織が確実性のケースに直面しているのであれば、システム1が効率的である。もしリスクのケースに直面しているのであれば、システム1はより低い不確実性の下で効率的であり、システム2はより高い不確実性の下で効率的である。

(定理3)確実性、リスク、厳密な不確実性のどのケースでも、システム1が効率的ならば、ピラミッド組織も効率的である

なお、これらの定理は、コンティンジェンシー理論で主張されている内容と合致するものである。

通常、インフラ整備における反対住民の組織は、ピラミッド組織であることが多い。これは、交渉に関する情報が定理1のリスクのケースにあたるためと思われる。つまり、不確実な現象がどの程度の確率で発生するかということについてある程度の知識を持つ市民がリーダーとなり組織を形成していることが多いからである。

2.7.3 交渉に関する関連研究

交渉そのものについては、かなり経済学の古典的な問題として取り上げられてきた。例えば、Coaseの定理は、当事者間の自発的な交渉によって公共財供給における外部効果の調整を行うことができるというものである。また、Coaseの理論をさらに発展させて、説得の理論として整理したものに横山¹⁰⁴⁾の研究が挙げられる。いずれにしても、これらの分析は、極めて仮想的な状況を想定した理論的な分析にすぎないために実態を説明するためのツールとしては不完全であることは否めない。

一方、近年はゲーム理論においてさまざまな交渉が取り上げられている¹⁰⁵⁾。基本的な理論については紙上の制約から一々取り上げないが、インフラ整備における市民と事業者との交渉に対しても様々な示唆を

持っていることは明らかである。しかし、そういったゲームの理論を用いて、インフラ整備における決定行動を実証的に取り扱った研究は少ない。例えば、谷下¹⁰⁰⁾が土地区画整理事業における減歩率の決定に関してゲーム理論を使った分析を行った研究やなどが見あたる程度である。これは、利害関係者の利害関係の同定が極めて困難であることや、情報の不完全性の取扱が困難であることなどが原因であると思われる。

2.7.4 環境アセスメントに関する研究

計画プロセスの中で最もよく紛争の発生する場面のひとつが環境影響評価プロセスである。特に、環境アセスメントに着目して、現状の制度的な問題点や他国の制度との比較を行う研究がいくつか見られる。例えば、原村ら¹⁰¹⁾は、計画プロセスにおける環境アセスメント制度の機能に関する日米比較を行い、我が国の制度が形骸化している現状を指摘している。

なお、各国の環境アセスメント制度はすでにある程度紹介されている。アメリカ、ドイツ、イギリスについてその概要を紹介すると以下の通りである¹⁰⁰⁾。

(1) アメリカ合衆国の環境アセスメント制度

(a) 関連制度の概要

連邦レベルでは、国家環境政策法(NEPA=National Environmental Policy Act of 1969)、大統領行政命令第11514号、CEQ(Council on Environmental Quality)規則の3つに従って実施されている。

まず国家環境政策法(NEPA)は、1969年に制定され、1970年に施行された。その主な内容は、連邦レベルでの環境アセスメント制度の規定を含めた国の環境政策の宣言及び環境諮問委員会(CEQ)の設置である。環境アセスメント制度を規定する法律としては、世界でもおそらく最初の画期的な法律である。次に、大統領行政命令第11514号は、1970年にNEPAの趣旨に基づき、各連邦行政機関及びCEQの責務を定めるものである。後に大統領行政命令第11991号によって改められ、NEPA以外にも環境質改善法(Environmental Quality Improvement Act of 1970:EQIA)及び大気清浄法(Clean Air Act)第309条の推進もその目的に含めることとなる。最後にCEQ規則についてであるが、環境諮問委員会(CEQ)は、いったんは、大統領行政命令第11514号に従い、NEPAにおける環境影響評価書(EIS)を作成する上で準拠すべき基準を施行指針としてまとめていった。だが、各省庁の対応にばらつきが見られたため、全連邦政府機関を拘束する規則の必要性が高まっていった。そこで、環境諮問委員会は、1978年、大統領行政命令第11991号に基づき、新たに環境アセスメント実施の具体的な手続を定めるCEQ規則を作成した。

(b) NEPA制度の実態

公衆は、計画策定の初期段階から様々な情報を得て意見を出すことが出来る。環境保護団体、NGOを含む公衆は、政府の環境部局からは、大学や研究機関よりもむしろ重要視されており、事業決定の公正さを監視し、役立つ情報・意見を出してくれる「番犬」としての役割を期待されている。一般に、訴訟で事業等を止めさせるためには、手続をきちんと踏んだかを調査するのが一番早く、技術的な面からよりも手続の方面から攻める方がやりやすいと言われている。

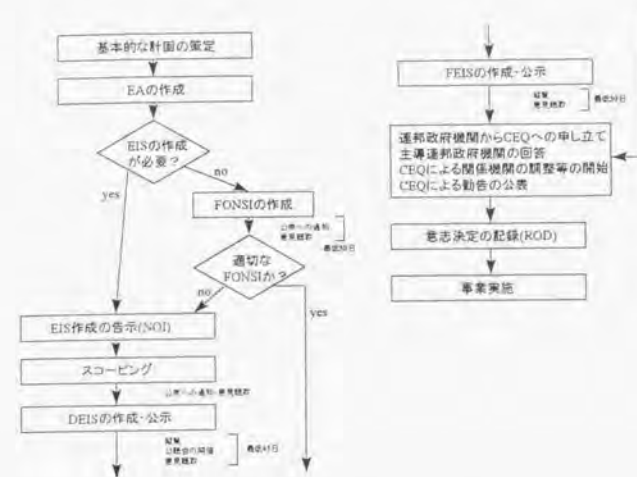


図2.1 NEPAの進行フロー

ただし、下水処理場のように建設が公共の利益に強く関係するような施設については、手続きを整えればOKを出すこともある。

(c) NEPA制度の問題点

NEPA制度には、①公開される報告書の文章が長すぎ、量が膨大であるため全体を網羅的に把握することが困難となっている、②公開される報告書の内容が専門的で難解であるため、一般市民にとって必ずしも容易に理解できるものとなっていない、③手続きそのものが、事業計画を正当化するために使用される傾向にある、といった問題があることが指摘されている。

(2) ドイツの環境アセスメント制度

(a) 関連制度の概要

ドイツでは、EC指令(1985年)に従って、環境アセスメント関連制度を整えた。一応、環境アセスメントのための法律(環境アセスメント法:1990年)が存在するが、これは、必ずしも他の法令の上にかぶせられるものではなく、連邦又は州の法令が環境アセスメント法に定められている内容を伴っていない場合、あるいは合致しない場合のみ適用されるものである。また、他にも計画手続を定める個々の法律(例えば、行政手続法、建設法典など)が存在し、環境アセス法と併存している。そのため、個々の事業において、どの法律が優先されているかが微妙に異なる。なお、環境アセスメント法は、環境適合性審査に関する法律(UVPG)に基づき、環境影響評価そのものを目的とする固有の行政手続を定めたものである。

特に道路計画策定における環境アセスメントについて述べると、1993年の「事業計画策定のスピード化・簡素化に関する法律」までは、計画立案段階と計画意志決定段階の2段階で、全く同じ手続の環境ア

セスメントが行われていた。即ち、①必要性が確定してから、概略ルート検討段階で環境アセスを行う。ここでは、かなり一般的な検討がなされる、②事業認可を得るための個々の計画の段階で、20km毎の詳細計画をたてる際に、再度詳細な環境アセスが実施される。しかし、1993年の法律制定以降は、②の環境アセスを実施する必要がなくなり簡素化された。

(b) 住民・市民関与の実態

アセスメント法における住民・市民関与の規定は、実は行政手続法に定められた手続が準用されている。行政手続法では、①事業計画を公示すること、②事業者から提出された事業計画や環境アセスメントの結果等に関する資料を適切な期間、閲覧に供すること(通常6週間)、③市民・住民に対して意見表明の機会を与えること、④処分について市民に報告すること、が定められている。なお、最終的には、法律に従い手続を実施すれば、市民が反対していても事業は実施できることが多いとされる。

(3) イギリスの環境アセスメント制度

(a) 関連制度の概要

国土利用計画、Highway建設計画、港湾建設計画等で共通した環境アセスメントを定める法律は存在しない。幹線道路建設に限って言えば、環境アセスメントは、Highway Actによって定められる。だが、地方道の場合にはこの法律は適用されず、都市・田園計画法(国土利用計画に関する法律)に基づいて行われる。さらに、都市・田園都市計画法の対象外の国道については、EC指令に基づいて運輸大臣が環境アセスメントに関する事項を決定する。イギリスの環境アセスメント制度の特徴は以下の通りである。

① EC指令に従ってはいないもの、それ以前の制度を大きくひきづった制度となっている

1985年に出たEC指令以前から、イギリスでは様々な環境議論が行われており、そのため既に様々な法制度が、個々の事業に関して出来上がっていた。そこで、従来までの法制度をEC指令に見合うように形式を整えたものとなっている。

② Public Inquiry制度を伴っている

Public Inquiry制度については、第6章を参照のこと。

2.7.5 費用便益分析による実証的なインフラ整備評価に関する研究

費用便益分析の理論を用いて、実際にインフラ整備の効果を評価する研究も行われている。たとえば、森杉¹⁰⁷⁾は、応用一般均衡アプローチによって複数の市場を同時に考慮に入れた費用便益分析を行っている。この他にも便益の算定方法として、所得効果が無視できるほど小さい場合における便益の簡易計算方法としてショートカット理論¹⁰⁸⁾や、キャピタリゼーション仮説(地域内外からの立地者が自由に移動でき、移動に費用がかからず(Openness)、かつ地域が十分に小さい(Small))に基づくハドニックアプローチ¹⁰⁹⁾が存在する。ただし、これらの方法ではいずれも、インフラ整備の直接的な費用(主に建設費用)と直接的な便益効果(サービス向上によって生じる限界的な便益)および各種外部効果(環境汚染などの外部不経済)のみを計測対象としており、合意・決定プロセスにおいて生じる費用や便益が無視されている。

2.8 既往の研究の問題点と本研究の位置づけ

2.8.1 既往の実証的研究の流れの整理

ここまで、既存の関連研究を網羅的に整理してきたが、本節では、特に本研究と同様に、実際の事例を対象として実態調査を行っている実証的研究だけに焦点を絞り、時期によって研究内容がどのように変化してきたのかの整理を行う。

既に見てきたとおり、合意形成に関して実証的なアプローチから研究を行っているのは、主に社会学と土木計画学・都市計画学の分野である。そこで、この2つの分野において最近30年間に行われた主な実証研究の様子を整理したものが表2.3である。なお、特に土木計画学・都市計画学については、対象としているインフラ及び計画ごとにさらに分類している。

まず、似田貝¹⁰⁴⁾による研究により、公共事業における住民の反対運動が1970年初期から本格的に研究対象として捉えられるようになってきた。この時期は、公害問題が表面化し、新たなインフラ整備による生活環境の破壊が社会的に議論され始めた年代であるが、同時に折しも新全国総合開発計画による大規模開発が行われようとしていたところでもあり、農村部に巨大インフラが整備されることに対する不安が増大していた。したがって、似田貝の研究は、インフラ整備はあくまでも村社会への都市施設の侵入という形で整理されていた。

それに対し、インフラから発生するさまざまな不便と市民の反対運動とを直接結びつけようとする研究が1970年代中頃から現れるようになってきた。梶田¹⁰⁵⁾の受益圏・受苦圏理論や稲村¹⁰⁶⁾の交渉時間算定式、定井ら¹⁰⁷⁾のカタスロフイー理論モデルなどである。その後、このようなインフラから生じる不便と反対運動との関係を合理的なモデルで表現しようとした研究は、1980年代頃まで引き続いて出現し続けた。これらのモデルは、施設供用時に発生する便益・不便を対象としている点が特徴である。

表2.3 最近30年における市民関与に関連する実証的研究の流れ

	社会学	土木計画・都市計画			
		鉄道	道路	その他	まちづくり 土地区画整理
70年	似田貝(1972) 新交通の社会影響 農村部における		稲村(1975) 都市計画 以漢州農村開発方式	定井ら(1977) 商業地開発 カタクスロフイー理論	広原ら(1972) まちづくり 市街地の再開発
80年	梶田(1978) 都市計画 交通・環境	井上(1982・1984) 都市計画 交通・環境 シミュレーション	M. Gomez(1984) 都市計画 市民参加の重要性	石井(1981) 都市計画 市民参加の重要性	Bernyama(1982) まちづくり 市街地の再開発
90年	其瀬(1991) 都市計画 交通・環境	T. Paterson(1984) 都市計画 市民参加の重要性	青柳・稲村(1993) 都市計画 交通・環境 野原ら(1995) 都市計画 交通・環境 定井ら(1997) 都市計画 交通・環境	Masumi(1991) 都市計画 交通・環境 藤原ら(1994) まちづくり 市街地の再開発 土井ら(1996) まちづくり 市街地の再開発	中村(1986) まちづくり 市街地の再開発 北条ら(1991) まちづくり 市街地の再開発 谷下(1992・1997) まちづくり 市街地の再開発 土井ら(1996) まちづくり 市街地の再開発

ところが、1980年代も中頃になって、市民参加の重要性が社会的に認知されるようになってくると、市民参加を前提とした合意形成の分析が求められるようになってきた。従来までのストック効果のみを対象とした研究では、市民参加のような合意形成手続きが反対活動に与えた影響を分析することはできない。そこで、計画策定段階で市民が受ける便益・不利益の分析が必要であるとの認識が研究者の間でも広まっていった。この問題意識は、特に都市計画学の分野では敏感に察知され、1980年代から都市マスタープランやまちづくりにおける市民参加の効果や問題点について、実態調査が行われるようになった。ただし、現時点ではあくまでも現状認識レベルでとどまっており、メカニズムを解明する段階には至っていないのが実状である。

土木計画学において、道路や鉄道の整備事業における市民の関わりが重要視されるようになってきたのは、屋井ら¹⁰⁾によってパブリックインボルブメント(PI)が取り上げられるようになってきてからのことである。ただし現状では、PIはあくまでも計画のかなり上位のレベルで使用されるべきものであって、事業レベルにおいて使用されるものではないという認識がなされている。

市民参加やPIが合意形成に与える効果の発生メカニズムを合理的に分析しようという研究は今までのところまだ見あたらないし、さらにそれをモデルによって表現しようとする研究もない。

2.8.2 既往の関連研究の問題点

既往の研究の問題点を、社会学、土木計画学・都市計画学、法学、政治学・行政学、公共経済学・公共選択論についてそれぞれ整理すると以下の通りである。

(1)社会学における関連研究の問題点

以下に上げる点が、社会学における関連研究の問題点であると考えられる。

まず、第一に基本的に住民の行動が主な研究対象であり、事業者の行動は取り扱われない。住民や事業者は、相互に相手の行動によって自らの行動を変えようと考えられることから、どちらか片方だけの分析では不十分である。

第二に、手続きに関する法や制度に起因した住民の行動の分析がほとんど見られないにもかかわらず、国や地域によって異なるはずである諸現象を同じ枠組みで説明しようとしている。この意味では、まだ中範囲的な理論しか確立されておらず、モデルや理論の汎用性が低くなっている。

第三に、特定の事業や事業種についてのみ調査を実施し、そこから得られる結果を分析するタイプの研究が多く、複数の異なる事例を調査しその比較を行っているものがほとんど見られない。

第四に、定性的な議論の終始し、定量的な枠組みの中で現象を説明しようとする研究が少ない。また、社会学の研究者の中には、住民運動を定量的に分析することは不可能であるという批判も少なからず存在する。

(2)土木計画学・都市計画学における関連研究の問題点

土木計画学・都市計画学における関連研究の問題点としては以下のようなものが考えられる。

まず、第一に、ゲーミングシミュレーションを用いた研究を除けば、市民と事業者の両方の行動が分析

対象となっている研究がほとんど見あたらない。また、ゲーミングシミュレーションは、きわめて経験的に交渉過程を再現するものであり、シミュレーションに参加する人物の個性によって結果が変動するといった問題点を持つ。

第二に、特定の施設を対象にした研究がほとんどであり、異業種の社会基盤施設を比較した研究は少ない。また、一部に網羅的に調査した研究も見られるが、かなり表層的な分析しか行われていない。

第三に、手続きを定める制度上の課題点などについて指摘する研究も一部に行われているが、手続きの違いによる関係主体の行動の差異や交渉結果へのインパクトの分析を行っている研究は見あたらない。

(3)法学における関連研究の問題点

法学における関連研究の問題点は以下の通りである。

第一に、法社会学など一部の分野を除けば、実定法あるいは判例の問題に議論の重きが置かれ、慣習法的な部分(実定法以外の部分で実質的に実行されている行動)に対する研究が少ない。そのために、問題に対する対処が事後的になりがちである。

第二に、現象を厳密に議論しすぎるために、些細な点にこだわりすぎる傾向にある。例えば、我が国の裁判では、本来争いたいと考えている論点に達する前に、訴える資格を厳密に判定しすぎるといった問題があることがしばしば指摘される。

(4)政治学・行政学における関連研究の問題点

政治学・行政学における関連研究の問題点を挙げる。

第一に、意志決定に関する規範面を議論しているために、必ずしも直接的に政策に応用できるものではない。

第二に、民主主義や住民投票等の意義や問題点に関して、種々の学説が並列して存在しているが、実態に即した経験的な理論ではないために、甲乙つけがたく、それが故にいずれも説得力を低下させている。

(5)公共経済学・公共選択論における関連研究の問題点

公共経済学・公共選択論における関連研究の問題点は以下のように考えられる。

第一に、政策論の理論的な分析として行きつくところまで行っているが、その結果と現実とのギャップが大きく、まだ十分に縮まっているとは言えない。そのために、理論的な結論から得られる現実的な示唆も乏しくなっている。

第二に、合意形成の手続きが、全員一致や多数決などかなり単純化されたものでしか表現されておらず、実際の手続きのあり方に関する議論に応用できるだけの現実性が低い。

2.8.3 本研究の位置づけ

既往の研究と比較して、本研究の位置づけならびにオリジナリティについて整理することとする。

(1)方法論的な位置づけ

事例調査を行うことによって実態を把握する現象論的分析に始まって、その原因と結果との関係メカニズムを分析し、さらにメカニズムを単純化してモデル化するという一連の流れを取り扱っているほか、制度

をインフラ間で比較したり、他国と比較することによって、現状の問題点を指摘するという方法も採っている。こうした多角的なアプローチを採用することにより、従来まで一面的であったインフラ整備の手續き論を取りこぼしなく、より深く議論することができる。

また、事例調査・分析においては、複数のインフラ整備事例について、整備に関連する主体間の行動や相互の関係の時系列的変化を、同一のフォーマットで整理するという方法を採用しており、これにより、インフラや関係主体の特性が、反対市民と事業者との交渉行動に与える影響を分析することができるようになった。整理フォーマット自体は、さして目新しいものではないが、同一のものが逐次適用されていくことにより、今後の事例蓄積がより効率的になされることが期待できる。実際、本研究で採用した整理手法は、既に他のいくつかの研究においても適用されている。

(2) 研究コンセプト上の位置づけ

従来までの研究では、市民の側からあるいは事業者の側からのみ手續きが論じられてきたために、市民の計画プロセスに関わる行為が、それぞれ「市民参加」と「パブリックインボルブメント」といった一面的な用語によってしか表現されてこなかった。しかし、現実の合意形成では、これらの用語ではカバーできないようなケースも存在する。例えば、事業者は市民の関わりに積極的になく（パブリックインボルブメントとは言い難く）、市民も積極的に事業に関わってはいこうとしない（市民参加とも言えない）ような関わり方も当然ながら存在する。確かに、このケースではほとんどコンフリクトが発生しないので問題点として指摘されることはないが、1つの合意形成プロセスの中で一時的に現れるようなケースも十分に考えられる。また、「市民参加」や「パブリックインボルブメント」についても、それらの定義が曖昧で、相互の関係を明示的に示したものがなかったために、既往の研究において使用上の混乱が多々見られるのも事実である。そこで、本研究では、市民と事業者との関わりを表現する用語として「市民関与」を定義するとともに、この用語と既存の関連用語との関係を明示的に整理した。このような整理は、既存の研究では行われてこなかったものであり、今後の類似研究においても大いに役立つものと考えられる。

また本研究では、市民関与の手續きを、事業者から市民への情報公開、市民から事業者への意思伝達、事業者・市民相互の話し合い、という3つのカテゴリーに分類し、これらの分類により制度を整理している点も既存の研究では見られなかった新たな試みである。これにより、インフラ間あるいは国間での制度の比較を明確かつ簡潔に行うことができるようになった。

さらに、法制度が事業者に対して市民関与の手續きをどの程度要請しているのかを、合理的に評価できる指標として「市民関与要請レベル」を、また実際に事業者と市民がどの程度、事業に関して関わりを持ったのかを、合理的に評価する指標として「市民関与レベル」を、それぞれコンセプトとして提案した。特に「市民関与要請レベル」については、実際に我が国の関連制度を対象として算定を試みており、定性的な評価とマッチした数値を算定できるようになった。こうしたコンセプトにより、市民関与に関する法制度や実態を、画一的な視座から比較・整理することが可能となると期待される。

(3) 合意形成メカニズムに関する位置づけ

本研究では、合意形成メカニズムの中でも、特に、インフラ整備の手續きとコンフリクトとの関係に焦点を絞って分析をおこなった。そして、市民関与の手續きが十分に行われたときとそうでないときとの合意形成結果の比較を行い、合意形成結果に市民関与がかなり大きな影響を与えていることを明らかにした。従来までの研究では、施設が完成した後に発生する便益・不利益等の効果（いわゆるストック効果）に着目して、事業計画の内容とコンフリクトとの関係を分析する研究がほとんどであった。しかし、今般の手續きに対する市民意識の向上を考慮すれば、計画策定時点から施設が完成するまでに発生する便益・不利益等の効果（いわゆるフロー効果）についても分析することが、社会的に求められており、本研究はそうした要請に応えることのできるものであると考えられる。また、手續きとコンフリクトとの関係を分析することによって、より適切な合意形成の方法を模索することが可能となり、インフラ整備事業者にとって、手續きを進める上での貴重な教訓や情報が得られることも、本研究の重要な成果であると言える。

(4) 分析結果の位置づけ

本研究では、まず、既存の研究において実証はされていないものの推測はなされていたいくつかの仮説に関する分析を行っており、ある程度、既存理論の検証を行うことに成功した。こうした検証を10事例程度以上のまとまったサンプルで行った研究は過去に見られず、新たな成果として評価できるものである。

一方で、手續きとコンフリクトに関して、まず事例調査の結果から、以下のような点について新たな発見を行った。

- ・事業者の市民関与に対する積極性を時間を追って整理し、それを3つのパターンに分類できることを示したとともに、そのパターンが事業者の地元密着度とかなりの相関があることを明らかにした
- ・法的な市民関与の要請レベルや予算的な制約によって、事業者の市民関与に対する積極性が変化しうることを明らかにした
- ・事業者の行動パターンが、交渉の結果に及ぼしているのかについて分析した

次に、市民関与に関連する法制度をインフラ間で比較することによって、市民関与の要請内容が基本的には事業によって発生する便益・不利益の帰着先の特性によって説明できることを明らかにした。ただし、インフラの中にはほぼ同様の便益・不利益の帰着先の特性を持つにも関わらず、手續き内容に差が見られるものもあり、こうした差異は、インフラを管轄する部署や事業者の間で十分な情報交換がなされてこなかった結論であるという仮説を提示した。こうした指摘は、単なる論説としては今までにもなされてきたが、法令を実証的に分析した結果から得られたものとしては新たな成果と言える。

また、市民のインフラ整備に対する反対活動の実態を、明治以降について調査し、市民の不満内容が計画内容そのものから、さらに計画手續きに関するものへと次第に変化してきていることを明らかにした。これにより、合意形成のメカニズムの構成要素は、時代の変化とともに変化しうるものであることを示すとともに、近年において計画手續きを分析することの社会的要請の高さを明らかにした。こうした歴史的な分析は、市民運動をインフラ整備に限らず全般的にみたものとしては過去にも存在したが、特にインフ

ラ整備に限って過去の経緯を整理したものが見あたらない。その意味において、新たな成果であると見なせる。

さらに、英・独・日のインフラ整備をめぐる手続きの違いを市民関与に着目して整理し、我が国の手続きのレベルの低さを明らかにした。また、各国で行われている手続きの特徴とその背景について考察を行い、必ずしも直接的に手法を輸入することは困難であること、我が国の独自の文化特性を十分に考慮した上で合意形成手法を考慮していく必要があることを考察した。従来までにも英国、独の実態がそれぞれ個別には紹介されてきたが、これらを同一の視点から比較したものはほとんど見あたらない。

2.9 本章のまとめ

本章では、市民関与に関連する研究について、様々な分野の研究動向や成果について整理した。市民関与に関する研究は膨大であり、非常に広い分野にわたっていることがわかる。本章をまとめると以下のようになる。

市民関与に関する研究は、社会学、土木計画・都市計画学、法学、行政学・政治学、公共経済学・公共選択などの分野で行われている。

社会学においては、市民参加・住民参加論として、1970年代以降から活発に研究が行われてきた。そこでは、社会の変容と反対活動との関係を分析することに終始し、必ずしも政策的な要素を組み入れたものとはなっていない。そのためほとんどの研究は、単なる現象分析の域を出ず、政策的な分析が十分に行われていないことが明らかとなった。次に、土木計画学や都市計画の分野では、特にインフラ整備に限定した市民と事業者との関わり合いに関する研究が少なからずなされている。それらは調査に基づくより実証的な形式をとってはいるものの、施設供用後に発生する便益・不利益と反対活動との関係を記述することにとどまっておらず、計画手続き、特に市民関与と反対活動との関係を分析するものではないことが明らかとなった。法学の分野では、行政手続への市民の参加を、特に権利面に着目して議論されている。したがって、規範的な側面からの市民参加のあり方については相当程度研究が進んでいるが、個々のインフラの特性や制度の実質的な効果を、実態をふまえた上で十分に考慮しているかについては疑問が残る。行政学の分野では、主に直接民主主義のあり方として、市民参加が古くより議論されてきている。直接民主主義の利点と欠点とが理論上では十分議論されているものの、それを現実の社会のなかでいかに適用・応用していくのかについてはまだ明確な回答が得られていないのが実状である。公共経済学や公共選択論の分野では、インフラ整備の実施判断の手法として開発されてきた費用便益分析の理論と、直接民主制における公共選択の理論的な分析が有益な示唆を与えることを示した。アローの不可能性定理は、直接民主制における完全な集団決定の方法がないことを明らかにし、政策判断は結局、特定の価値規範に依存しなければならないことが判明した。

また、以上の既往の研究成果を踏まえ、本研究のオリジナリティは以下のように整理できる。

- (a)方法論：一つのテーマに対して、実証的アプローチ、歴史的アプローチ、比較分析的アプローチなど多角的な方法論を採ることによって取りこぼしなく網羅的に分析を行っていることと、調査及び結果の整理方法として新たな手法を提案している。
- (b)コンセプト：まず第一に、「市民関与」という用語を提案することによって、事業者と市民との関わりを第三者の視点から論じることができるようになった。第二に、市民関与の手続きを、事業者から市民への情報公開、市民から事業者への意思伝達、事業者・市民相互の話し合い、という3つのカテゴリーに分類し、包括的に市民関与を論じた。第三に、法制度が事業者に対して市民関与の手続きをどの程度要請しているのかを、合理的に評価できる指標として「市民関与要請レベル」を、また実際に事業者と

市民がどの程度、事業に関して関わりを持ったのかを、合理的に評価する指標として「市民関与レベル」を、それぞれコンセプトとして提案した。

(c)メカニズム:従来までの供用後の効果に起因する反対活動のみならず、計画策定段階における手続きに起因する反対活動をも取り込むことによって、より実態に近い形で交渉メカニズムを表現できるようになった。

(d)分析結果:第一に、市民関与の手続きと反対活動との関係を明らかにすることができた。第二に、手続きを定める法制度がインフラ間あるいは地域間で必ずしも公平とは言えない状況にあることを明らかにした。第三に、歴史的な分析結果から、近年我が国では手続きに関する不満が増大していることを示した。第四に、市民関与をめぐる手続きの国間比較によって、他国の実状を紹介するとともに、我が国制度のあり方について議論を行った。

【第2章 参考文献】

- 1) 主に使用したデータベースは、OPAC (東京大学総合目録)、NACSIS-IR、Cyberbia(<http://www.arch.buffalo.edu/parc/>)、Civil Space(<http://www.iipr.org/civilspace/index.html>)、UnCover(<http://uncover.carl.org/>)、PIN Professional Library(<http://www.pin.org/library/>)、National Transportation Library(<http://www.bts.gov/NTL/>)、FHWA Publication and Statistics(<http://www.fhwa.dot.gov/>)などである。
- 2) 丸山真男、『増補版 現代政治の思想と行動』、未來社、1964
- 3) 北川隆吉、『社会運動の展開と指導』、『講座社会学 8 社会体制と社会変動』、東京大学出版会、pp.180-232、1958
- 4) 例えば、高島通敏、『自由とポリティーク』、筑摩書房、1976
- 5) 片桐新自、『社会運動の中核理論—資源動員論からの展開—』、東京大学出版会、pp.60-64、1995
- 6) 片桐新自、『戦後日本における運動論の展開—理論的観点からの整理—』、『思想』No.737、岩波書店、pp.200-220、1985
- 7) 塩原 勉、『資源動員論の位置—運動の社会学の新動向をめぐる—』、『社会科学の方法』15巻10号、pp.1-7、1982
- 8) 片桐新自、『運動参加の二段階理論』、『桃山学院大学社会学論集』25巻2号、pp.1-36、1991
- 9) 前掲6)
- 10) 岡田 章、『社会的組織の形成と発展—ゲーム理論的アプローチ—』、『経済研究』Vol.45No.3、一橋大学、pp.238-247、1994
- 11) 梶田孝道、『紛争の社会学—「受益圏」と「受苦圏」』、『経済評論』、日本評論社、pp.101-120、1979
- 12) 梶田孝道、『国家・地域社会問題の日本の展開—地域紛争としてみた成田空港問題—』、『経済評論』、日本評論社、pp.226-241、1980
- 13) 梶田孝道、『テクノクラシーと社会運動—対抗的相補性の社会学—』、東京大学出版会、1988
- 14) 松原治郎・似田貝香門、『住民運動の論理—運動の展開過程—課題と展望』、学陽書房、1976
- 15) 井上六郎、『ゲーミングシミュレーションを用いた都市鉄道建設事業の計画・調整過程の評価』、『土木学会論文報告集』第343号、土木学会、pp.83-93、1984
- 16) 井上六郎・小笠原真理、『都市鉄道建設へのゲーミング・シミュレーション導入方法の検討』、『第17回日本都市計画学会学術研究発表会論文集』、日本都市計画学会、pp.187-192、1982
- 17) 井上六郎・平野邦彦、『都市鉄道建設事業に対する住民反応の実証分析』、『第17回日本都市計画学会

学術研究発表会論文集』、日本都市計画学会、pp.181-186、1982

- 18) T. William Patterson, Public Participation in Railroad Relocation, *Journal of Urban Planning and Development*, Vol.110, No.1, pp.9-21, 1984
- 19) 稲村 肇、『地域住民の反応と路線選定』、『土木学会論文報告集』第239号、土木学会、pp.93-106、1975
- 20) 稲村 肇、『地域住民の反応と路線選定』、東京工業大学学位論文
- 21) Michael E. Gordon and Jim C. Lee, Standards Used by Citizen Participants in Evaluating Roadway Plans: Myth and Reality, *ITE Journal (Institution of Transportation Engineering)*, Vol.52, No.11, pp.16-18, 1982
- 22) 青柳 太・稲村 肇、『地権者の属性を考慮した用地取得シミュレーション・モデルの開発』、『土木学会第48回年次学術講演会』、土木学会、pp.116-117、1993
- 23) 青柳 太・稲村 肇、『都市内道路の用地取得モデルの開発』、『土木計画学研究・講演集』No.16(1)、土木学会、pp.423-428、1993
- 24) 野尻智治・石田東生・黒川 光、『任意買収による道路用地取得の交渉期間に影響を与える要因の分析』、『土木計画学研究・講演集』No.18(2)、土木学会、pp.73-76、1995
- 25) 古市 徹、『廃棄物処理計画における合意形成』、『環境情報科学』22-3、環境情報科学センター、pp.37-48、1993
- 26) 定井喜明・河井竹彦・坂東 武、『公共事業における住民運動の実態とその対応に関する基礎的研究』、『土木学会論文報告集』第267号、土木学会、pp.71-82、1977
- 27) 定井喜明・北原 聡、『地区画整理事業における住民参加に関する研究』、『土木計画学研究・講演集』No.1、土木学会、pp.22-31、1978
- 28) Bryan H. Massam, The Location of Waste Transfer Stations in Ashdod, Israel, Using a Multi-criteria Decision Support System, *Geoforum*, Vol.22, No.1, pp.27-37, 1991
- 29) Chris Zeiss and Lianne Lefsrud, Making or Breaking Waste Facility Siting Successes with a Siting Framework, *Environmental Management*, Vol.20, No.1, pp.53-64, 1996
- 30) Matthew Gandy, Political conflict over waste-to-energy schemes - The case of incineration in New York, *Land Use Policy*, Vol.12, No.1, pp.29-36, 1995
- 31) R. Kemp, Why not in my backyard? A radical interpretation of public opposition to the deep disposal of radioactive waste in the United Kingdom, *Environment and Planning A*, Vol.22, pp.1239-1258, 1990
- 32) 竜 義樹・原科幸彦、『環境紛争解決過程における地元住民の態度変容に関する研究』、『計画行政』17(2)、計画行政学会、pp.67-80、1994
- 33) 天野博正、『合意交渉行動モデルによる事例分析—電源立地計画事例への適用と検証—』、『計画行政』第21号、計画行政学会、pp.51-57
- 34) 谷下雅義、『震災復興都市計画事業をめぐる利害対立とその解消過程』、『日本不動産学会誌』No.45第12巻第2号、日本不動産学会、pp.14-17、1997
- 35) 谷下雅義、『まちづくり協議会方式による社会基盤整備に関する分析』、『土木計画学研究・講演集』No.20(2)、土木学会、pp.329-332、1997
- 36) 谷下雅義、『公共用地取得方式の決め方に関する研究』、『第20回日本都市計画学会学術研究論文集』、日本都市計画学会、pp.643-648、1994
- 37) 谷下雅義、『公共事業用地取得の問題点とその改善方向』、『土木計画学研究・講演集』No.17、土木学会、pp.965-968、1995
- 38) 谷下雅義・山中邦裕、『事例調査に基づく公共用地取得方式に関する一考察』、『日本不動産学会平成5年度秋期全国大会(学術講演会)』、日本不動産学会、pp.69-72、1993
- 39) 谷下雅義・松浦正浩、『都市計画事業の計画策定手続の分析—都市計画地方審議会の役割について—』、『土木計画学研究・講演集』No.18(2)、土木計画学研究委員会、pp.445-448、1995

- 40) 谷下雅義・松浦正浩,『都市計画事業の計画策定手続の基礎的研究～都市計画地方審議会の役割を中心として～』、『土木計画学研究・論文集』No.13, 土木学会, pp.273-278, 1996
- 41) 谷下雅義・中村英夫,『公共事業用地取得に関する基礎的考察』、『土木計画学研究』No.15(2), 土木学会, pp.123-129, 1992
- 42) 谷下雅義,『公共事業用地取得における利害調整システムに関する考察』、『第31回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.433-438, 1995
- 43) 土井健司・小林一樹,『土地区画整理事業に関わる地権者の知識・理解構造の把握と情報提供の影響に関する考察』、『土木計画学研究・講演集』No.18(2), 土木学会, pp.69-72, 1995
- 44) 吉川耕司・中川大・瀬戸下伸介・永井孝弥,『都市整備事業における権利者意志決定に関する基礎的研究』、『土木計画学研究・講演集』No.18(2), 土木学会, pp.77-80, 1995
- 45) 吉村輝彦・原科幸彦,『都市マスタープラン策定プロセスへの市民参加の現状分析』、『第29回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.13-18, 1994
- 46) 原田佳道・小泉秀樹・深田知子・高見沢実,『用途地域見直しプロセスにおける各地域主体の参加の実態とその評価-千代田区番町地区を事例として-』、『第30回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.61-66, 1995
- 47) 中村昌広,『東京都区部における行政発意による改善型まちづくりの計画形成過程』、『第21回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.313-318, 1986
- 48) 花園利幸,『地域づくりの計画方式に関する考察』、『土木計画学研究・論文集』No.12, 土木学会, pp.119-129, 1995
- 49) 北条蓮英・吉田昌,『まちづくり協議会によるまちづくり事業の実績と評価に関する研究』、『第26回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.649-654, 1991
- 50) 岡崎篤行・原科幸彦,『歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する研究-樺原市今井町地区の伝道地区指定を対象として-』、『第29回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.337-342, 1995
- 51) 岡崎篤行・原科幸彦,『歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する研究-川越一番町商店街周辺地区を対象として-』、『第29回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.697-702, 1994
- 52) 梶浦恒夫・金印會,『インフラ・ブレイク型まちづくりへの住民参加方式についての研究-庄内南・北地区における住民参加方式の考察と評価』、『第28回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.805-810, 1993
- 53) 田中晃代・鳴海邦碩・久隆浩,『まちづくり関連条例の展開とその意義』、『第29回日本都市計画学会学術研究論文集』, 日本都市計画学会, pp.685-690, 1994
- 54) 卯月盛夫,『住民の主体的なまちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察-世田谷まちづくりセンターを事例として-』、『日本建築学会計画系論文集』第464号, 日本建築学会, pp.161-172, 1995
- 55) 広原盛明・尾上雅章・森本信明・中島照八郎,『丸山地区における「まちづくり運動」の特質と条件(神戸丸山地区における「まちづくり運動」の調査研究)その2-1』、『日本建築学会論文報告集』第194号, 日本建築学会, pp.59-68, 1972
- 56) 広原盛明・尾上雅章・森本信明・中島照八郎,『丸山地区における「まちづくり運動」の特質と条件(神戸丸山地区における「まちづくり運動」の調査研究)その2-2』、『日本建築学会論文報告集』第195号, 日本建築学会, pp.59-68, 1972
- 57) 高見沢邦郎・日端康雄,『地区計画制度の運用実態について』、『日本建築学会計画系論文報告集』第435号, 日本建築学会, pp.69-75, 1992
- 58) 島山武道,『住民参加と行政手続』、『都市問題』第85巻第10号, pp.43-54, 1994
- 59) 真砂泰輔,『土地利用計画策定手続の問題点-いわゆるBig Inquiryを中心として-』、『公法研究』第

- 47号, 日本公法学会, pp.199-212, 1985
- 60) 兼子仁,『行政手続法』, 岩波新書, 1994
- 61) 仲正,『行政手続法のすべて』, 良書普及会, 1995
- 62) 宇賀克也,『行政手続法の理論』, 東京大学出版会, 1995
- 63) 石田頼房,『都市計画における公聴会等』、『都市問題』第68巻第10号, 東京市政調査会, pp.13-23, 1977
- 64) 佐藤克廣,『諮問行政と住民参加』、『法律時報』第58巻1号, 日本評論社, pp.66-72, 1986
- 65) 原田尚彦,『地方自治の法としくみ』, pp.243-253, 学陽書房, 1983
- 66) 兼子仁,『地方自治法』, 岩波新書
- 67) 芝池義一,『判例行政法入門』, 有斐閣, 1995
- 68) 荏原明則,『重要環境判例の最近の展開 1 大気』、『人間環境問題研究会編集, 環境法研究』第23号, pp.79-94, 1996
- 69) 西塾 章,『重要環境判例の最近の展開 3 大気』、『人間環境問題研究会編集, 環境法研究』第23号, pp.108-121, 1996
- 70) 神戸秀彦,『国道四三号線公害訴訟最高裁判決について』、『法律時報』第67巻11号通巻832号, pp.12-17, 1995
- 71) 松井茂記,『情報公開法』, 岩波新書, 1996
- 72) 三宅弘,『情報公開ガイドブック-立法から活用の時代へ-』, 花伝社, 1995
- 73) 佐々木登編,『現代政治学の名著』, 中公新書, 1989
- 74) ロバートA・ダール(高島通敏・前田修),『ポリアーキー』, 三一書房, 1971=1981, 篠原一,『市民参加』, 岩波書店現代都市政策叢書, 1977など
- 75) Lasswell, H.D., Power and Personality, 1948 (ラスウェル,『権力と人間』, 永井陽之助訳, 東京創元社, 1954)
- 76) Lowi, T.J., The End of Liberalism, 1969 (ローウィ,『自由主義の終焉』, 村松岐夫監訳, 木鐸社, 1981)
- 77) アンソニー・アブラスター著(澁谷浩・中金聡訳),『民主主義』, 昭和堂, 1991
- 78) 足立幸男編著,『現代政治理論入門-原点で学ぶ15の理論-』, ミネルヴァ書房, 1991
- 79) ケルゼン(西島芳二訳),『デモクラシーの本質と価値』, 岩波文庫, 1948
- 80) 宮川公男,『政策科学入門』, 東洋経済新報社, 1995
- 81) 前掲75)
- 82) 阿部 齊・新藤宗幸・川人貞史,『概説現代日本の政治』, 東京大学出版会, 1990
- 83) 佐伯啓思,『「市民」とは誰か-戦後民主主義を問うおす』, PHP新書022, 1997
- 84) 前掲82) pp.206-211
- 85) 例えば, 奥野信宏,『公共経済学』, 岩波書店, 1996, 加藤寛・浜田文雅,『公共経済学の基礎』, 有斐閣, 1996, 柴田弘文・柴田愛子,『公共経済学』, 東西経済新報社, 1988, 常木 淳,『公共経済学』, 新世社, 1990, 田中廣滋・伊原豊実・平井健之,『公共経済学の基礎と展開』, 中央経済社, 1993, 野口悠紀雄,『公共経済学』, 日本評論社, 1982, 谷口洋志,『公共経済学』, 創成社, 1993, 井堀利宏,『公共経済の理論』, 有斐閣, 1996など
- 86) 加藤寛・浜田文雅,『公共経済学の基礎』, 有斐閣, pp.47-49, 1996
- 87) 谷口洋志,『公共経済学』, 創成社, 1993, 小林良彰,『現代政治学叢書9 公共選択』, 東京大学出版会, 1988, J.M.ブキャナン・G.タロック,『公共選択の理論-合意の経済理論-』, 東洋経済, 1979, Dennis C. Mueller (加藤寛訳),『公共選択論』, 1993など
- 88) 谷口洋志,『公共経済学』, 創成社, p.177, 1993
- 89) 前掲88) pp.183-185
- 90) J.M.ブキャナン・G.タロック,『公共選択の理論-合意の経済理論-』, 東洋経済, pp.230-241, 1979
- 91) 佐伯 伴,『「きめ方」の論理-社会的決定理論への招待-』, 東京大学出版会, 1980
- 92) 太田和博,『集計の経済学』, 文真堂, pp.216-224, 1995

- 93) 前掲92)pp.223-264, 前掲90)など
 94) John Rawls, A THEORY OF JUSTICE, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971
 95) 前掲92)pp.223-264
 96) マンサー・オルソン (依田博・森脇俊雅訳), 『集合行為論—公共財と集団理論—』, ミネルヴァ書房, 1983
 97) Knootz, H., O'Donnel, C. and Wehrich, H., Management, 7th ed., McGraw-Hill, New York, 1980
 98) Davis, S. and Lawrence, P.R., Matrix, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1977
 99) Kington, D.R., Matrix Organization, Tavistock, London, 1973
 100) 高橋伸夫, 『組織の中の決定理論』, 朝倉書店, 1993
 101) 横山 彰, 『説得の経済理論, 財政の公共選択分析』第10章, 東洋経済新報社, pp.183-200, 1995
 102) 小山昭雄, 『ゲームの理論入門』, 日本経済新聞社, 1980, 西田俊夫, 『ゲームの理論』, 日科技連, 1973, Robert Gibbons・福岡正夫/須田伸一訳, 『最終オファーによる調停』, Game Theory for Applied Economists 『経済学のためのゲーム理論入門』, 創文社, pp.23-26, 1995など
 103) 前掲37)
 104) 原科幸彦, 『アメリカにおける環境影響評価制度の概観』, 『ジュリスト』No.1083, pp.30-37, 1996
 105) 小野由理・原科幸彦, 『計画プロセスにおける環境アセスメント制度の機能に関する日米比較』, 『第8回環境情報科学論文集』, pp.159-164, 1995
 106) (財) 国土開発技術研究センター, 『国外の環境アセスメントの運用実態等に関する調査』, 1994
 107) 森杉壽芳, 『プロジェクト評価に関する最近の話題』, 『土木計画学論文集』No.7, pp.1-31, 土木学会, 1992
 108) 前掲107)
 109) 肥田野登, 『ヘドニックアプローチによる社会資本整備の計測とその展開』, 『土木学会論文集』No.449 IV-17, pp.37-46, 1992
 110) 屋井鉄雄・寺部慎太郎, 『米国における交通計画へのパブリックインボルブメント』, 『第31回日本都市計画学会学術研究論文集』, (社) 日本都市計画学会, pp.403-408, 1996
 111) 屋井鉄雄・寺部慎太郎, 『米国の都市圏交通計画におけるパブリックインボルブメントの多様性』, 『第32回日本都市計画学会学術研究論文集』, (社) 日本都市計画学会, pp.565-570, 1997
 112) 屋井鉄雄, 『アメリカにおけるPIの現状』, 『土木計画学ワンデーセミナー—土木計画とパブリックインボルブメント』, 土木学会, pp.99-118, 1997

第3章 研究の基本コンセプト

3.1 はじめに

本章ではまず、本研究において使用する用語について、これまでの関連用語の使用状況を調査するとともに、新たに明確な定義づけを行う。次に、本研究の基本的な考え方を提示することとする。ここでは、市民関与に関する法制度の決定構造と関係主体間の交渉に関する仮説を提示する。

3.2 使用する用語の定義

ここでは、本論文で使用する用語の定義を行うこととする。また、既に関連する用語が存在する場合には、既存の用語の使用実態を示すとともに本研究で提示する用語との比較を行う。

3.2.1 対象とする事業に関する用語

(1) インフラ

インフラとはインフラストラクチャー(Infrastructure)の省略語である。インフラストラクチャーは社会基盤施設と同義語である。本研究では、インフラストラクチャーを中村²⁾の定義する「社会資本」と同値なものとして取り扱うこととする。すなわち、「社会の生活や生産活動にとって不可欠な、かつ公共的に利用可能な施設であり、しかも、私的な動機にまかせておいては、そのサービスの供給が不十分となり、社会の円滑な活動に支障をもたらすため、その整備や運営に公的に何等かの介入がなされるような施設」。この定義では、インフラが特に公的介入を前提として定義されている点の特徴である。なおここで言う公的介入とは、公的機関による整備・運営のみならず、公的資金の投入や許可制度をも含むものと解釈する。また、公的介入は市場原理の限界(市場の失敗)あるいは限界になると予想されることが原因で行われるもののみを対象とし、それ以外の原因によるもの(例えば、安全性の確保を目的とする公的介入)は対象としない。

この定義にたつとき、インフラは具体的に以下のようなものを指すものとする。

① 港湾、鉄道、道路などの交通施設

港湾、道路は、我が国では一般的に運輸省・建設省などの中央省庁あるいはその関係機関によって建設・管理が行われるので明らかにインフラである。鉄道は、民営鉄道事業者によって運営されることもあるが、我が国では免許制度等によって運輸省(あるいはその関連機関)が路線の整備を規制しているのでインフラと見なす。

② 河川堤防や防潮場などの防災施設

河川堤防や防潮場などは典型的な公共財であり、我が国では建設省をはじめとする中央省庁あるいは

はその関係機関により建設・管理がなされるので、インフラと見なす。

③上下水道や電力、ガスなどの供給処理施設

上下水道あるいはゴミ処理場は、地方自治体の管轄事業でありインフラと見なせる。電力・ガスの供給処理施設については多くの場合、民営事業者によって建設・運営されるが、建設にあたり都市計画法や電源三法などによって公的規制を受けているのでインフラと考えられる。

④公園、緑地などの余暇施設

大規模な公園については公的機関によって、通常、建設・運営がなされるのでインフラと言える。

なお、法定都市計画（都市計画法）において、インフラストラクチャーとして考えられているのは、道路、鉄道、公園・緑地、自動車ターミナル、水道、下水道、ゴミ処理施設、河川である。

(2)インフラ整備事業

インフラの建設・改良を目的として、事業者がその内容・期間・手続等を計画し、さらに施工を行うて目的を遂行する一連の行為を指して「インフラ整備事業」という。

(3)インフラ整備計画

インフラ整備計画とは、インフラ整備事業について、その内容、期間、関係する主体、手順・手続、実施に関わる作業、措置等を定めたものであり、個々の作業を実施していく上での基準となるものとする。

3.2.2 関係主体の名称に関する用語

(1)市民

市民とは、対象とするインフラ整備事業が実施されている期間に、存在し活動するすべての人間を指す。つまり、市民という用語を、国籍や居住地などとは無関係に全ての人類を指す用語として用いる。ただし、対象とするインフラの整備効果の波及範囲が、一国の内部のみであると判断される場合には、市民は日本国民と同義であると解釈することもある。

なお市民は、その居住地や職業などによって、同時に住民の属性を持ちうるし、事業者や公務員ともなりうる。

(2)住民

住民とは、特定の箇所に居住する市民をさす。ここで「居住する」とは、法的に住民登録されているか、あるいはそのための権利を有しているか等とは無関係に、日常的な生活を営む行為を指すものと考える。

ちなみに、地方自治法では「市町村の区域内に住所を有する者をいい、その者は、その市町村およびその市町村を包括する都道府県の住民たる地位を有する」（地方自治法十條I）と定義される。

なお、本研究で特に「周辺住民」というときには、対象とするインフラの周辺に居住する市民を指すものとする。

(3)市民団体・住民団体

市民団体とは、特定の目的のために複数の市民によって形成される組織を指す。構成員が特定の範囲内に居住する住民である場合には、住民団体と呼ぶ。

(4)事業者

事業者とは、インフラの整備事業を担当する主体を指すものとする。ここで、「担当する主体」としては、基本的には企業あるいは公的機関を想定するが、事業の種類によっては市民であるケースもある。（土地区画整理事業の個人施行など）

(5)私企業

私企業とは、一定の経済的事業の遂行の目的をもって人及び物を有機的に組み合わせたもので、かつ、これが私人によって行われるものを指すものとする。

(6)公共団体

公共団体とは、法令の規定に基づいてその存立の目的を与えられた団体をいい、通常、その存立の目的達成のために必要な公権力を行使する機能を認められるもの。

(7)地方自治体

地方自治体とは、公共団体の一種であり、憲法に定義されることの「地方公共団体」と同義であるものとする。地方自治体とは、一定の地域を基盤として構成され、その地域内の全ての住民をその構成員とし、かつ、その地域における公共事務を処理するために認められた公法人である。

3.2.3 各種行動・行為に関する用語

ここでは、各主体の行動あるいは行為に関する用語について定義を与える。

(1)計画手続

計画を策定するために行われる行為の連続のこと。

(2)市民参加・住民参加

(a)既存研究における市民参加・住民参加の使われ方

市民参加・住民参加の定義およびこれらの使い分けは研究分野によってさまざまである。まず、我が国での既往研究におけるこれらの定義を示した上で、本研究での定義を明示することとする。

①社会学（新社会学事典¹⁾）における市民参加・住民参加の定義

1)市民参加＝「市民が政府や自治体の政策決定過程・行政過程に直接参加すること。」その含意は、投票権を公使することにより間接的に参加する代議制民主主義に対して、「行政権の肥大に伴って、形骸化しつつある代議制民主主義の現状を批判し、一般市民の思想を政府や自治体に直接反映させ、民主主義の理念の現実化を求めること」にあるものとされる。

2)住民参加＝「自治体が「住民と行政の共同作品」として運営されるために、住民が具体的な政策決定過程に参加する行為ならびに制度。」

②政治学(現代政治学事典*)における市民参加・住民参加の定義

1)市民参加=「既存の議会制度や行政機構だけでは対応しきれない日常生活にかかる公害、医療、環境整備、都市計画など広範な領域での問題を解決するために「従来からの請求権の公使、公聴会、各種委員会・審議会などへの参画のみでなく、広く市民の意見を政策の形成・決定の過程へ直接反映させる」こと。「市民運動が、ややもすれば地方自治体の確定された政策や計画への反応表示であるのに対し、市民参加は文字通りそれらの決定過程への参画を意味する」とすることにより、市民参加が単なる反対運動とは異なることを明示的に示している。

2)住民参加=「住民ないしその集団が、政治・行政過程にみずからの利益を反映させるために影響力を直接行使する運動および制度。」

③法学(法令用語辞典*)における「参加」の定義

法令上では「市民参加」あるいは「住民参加」という用語は登場しない。だが、「参加」という用語自体は「行政庁の行うもろもろの手續に当事者、利害関係人等として加わる場合」にも使用される。具体的には、「聴聞手續、審判手續、裁定手續等において、請求人、当事者等として加わることとして実定法中に明記される。

以上の各分野の定義から次のことがわかる。

まず第一に、参加の対象となる行政行為を行う行政主体に研究分野間で差異が見られる。社会学では、住民参加は「自治体」の政策決定へ参加するという定義となっている一方で、市民参加は「政府や自治体」というように広い範囲をカバーする行政主体の政策決定へ参加するとなっており、対象とする行政主体によって用語を使い分けていることがわかる。しかし、政治学や法学ではそのような使い分けは明示的に行われない。

第二に、社会学、政治学はともに、市民参加がその行為のみを指す一方で、住民参加は行為のみならず制度をも意味することと定義されている。

第三に、社会学と政治学では双方とも、市民参加が間接民主主義に対する批判を背景に直接民主制度の一手段として位置づけられているのに対し、住民参加は必ずしも政治的な思想を背景に行われるものとは捉えられていないという共通点がある。

第四に、現状の法令上では、「参加」は法的手続の一つとしか考えられておらず、法令によって要請される手続以外の行為に対する関わりは、参加とは捉えられていない。

(b)本研究での市民参加・住民参加の定義

本研究では、インフラ整備事業への市民参加と住民参加を次のように考えることとする。

まず、「参加」という用語について、「自主的かつ積極的に事業に関わる(あるいは関わろうとする)行為」という定義を与える。また、参加に関わる一連の行為を、特に「参加手続」と呼ぶ。そして参加を行う主体によって「市民参加」と「住民参加」とを使い分けることとする。

したがって、市民参加とは、「市民が、自主的かつ積極的に事業に関わる(あるいは関わろうとする)行

為」と定義され、住民参加とは、「住民が、自主的かつ積極的に事業に関わる(あるいは関わろうとする)行為」と定義される。

(3)市民関与・住民関与

「市民関与」あるいは「住民関与」という用語は、ごく一部の文献で見受けられるが、一般的に使用されている用語ではない。

「参加」とは、市民あるいは住民が「自主的かつ積極的に事業に関わる(あるいは関わろうとする)行為」であると定義したが、ここには事業者側が積極的に市民に対して行う各種行動(計画内容の公告や説明会の実施等)や、さらには市民、事業者がともに消極的にもかかわらず、事業に関して関わらざるを得なくなる状況が含まれていない。

本研究で定義する「関与」とは、「市民、事業者の関わりに対する積極性によらず、市民と事業者とが事業に関して何らかの形で関わる行為」と定義されるものとする。

したがって、市民関与とは、「市民が何らかの形で事業に関わる行為」と定義され、住民関与とは、「住民が何らかの形で事業に関わる行為」と定義される。また、関与に関わる一連の行為を、特に「参加手続」と呼ぶ。

(4)Public Involvement(PI)・Citizen Participation

(a)既存のPI、CPの使われ方

市民関与、住民関与に関連する英語的表現としては、Public Involvement(PI)とCitizen Participation(CP)とがある。そこで、これらの用語の発生背景とその使われ方について、特に米国における状況を整理する。その後、本研究におけるこれらの用語の定義を示す。なお、本項ではPIとCPの使い分け自体を論じるので、ここではとりあえずそれらに対応する日本語を総称して「市民関与」として用いる。

米国における市民関与の源流をどこにみるかは議論のあるところであるようだが、都市政策としての市民関与が重要性を増してきたのは、19世紀初頭を実現された普通選挙制度とこれにともなう都市政党組織の発達であったとされる⁹⁾。

その後、19世紀後半には、「政党機構」による市政支配が大都市において一般化し、市政の腐敗を口実にした州議会による市政介入が激しくなって、市政の暗黒時代を招くこととなった。これに対して19世紀末から20世紀初頭にかけて市政改革運動が行われ、この運動を通じて直接参政の諸制度や都市計画の運動、市民関与の諸方式が誕生することとなった。しかし、この当時の市民関与は、public participation または、popular participation という言葉が用いられることが多かった。

citizen participation という用語が、都市政策上で用いられるようになったのは、1954年の住宅法改正に基づいて都市改造事業が創設され、この都市改造事業の連邦補助を受けようとする自治体が、そ

の前提条件として「市民参加」体制を確立しなければならないと定められて以来とされる。ただし、この法改正にもついて各自治体が定めたcitizen participationは、市長の諮問機関を設置し、各界の有識有力者が問題を議論するというタイプのもので、これは市政改革運動以来のもので大差がないものであった。

ただし現実には、都市改造事業において、各自治体が形式的に行う公聴会のための裏面折衝として、対象地域住民との交渉がcitizen participationとは別個に行われていた。

西尾は、法に基づいて各自治体が定めた公式手続を「市民参加」(citizen participation)と呼び、一方で、公式手続とは別個の非公式の交渉のことを「住民参加」(participation or involvement of the area residents)と呼んでいる。

西尾によれば、米国におけるcitizen participation(=「市民参加」)とparticipation or involvement of the area residents(=「住民参加」)との違いは以下の通りである。

- 1) 住民参加は、市民参加のような市民一般の市政参加でも全市民的な市民団体の代表の参加でもなく、行政事業の対象となる特定地域の住民の参加である
- 2) 住民参加は、市民参加のように個々の市民の社会的地位とか見識に期待するところが少なく、住民大衆の参加を前提にしている。そこで住民代表は住民組織の代表と考えられ、住民組織がないところでは、まずこれを育成しなければならないという発想を含んでいる。
- 3) 対象地域とされたものが「荒廃地域」であったり「貧困地域」であったりしたことから、住民の多くは貧困層であり、また少数民族集団の人々であった。その点で、市民参加が事実上中間層以上の人々の参加であったのと対照的である。

一方、米国の現行法制度の中では、ISTEA他、交通インフラの整備に関連する法制度においてpublic involvementという用語が用いられている。また、米国の専門家の間では、public involvementとcitizen participationという用語はほぼ同一の意味で使用されるとされる。そして、public involvementの目的は、1) 計画の初期段階で市民の関心を高める努力(周知)、2) プロジェクト整備段階で、市民の意見を計画の確定前に反映させる努力(参加)の2つであるとしている。ここで、publicとは、市民・関係公共団体・交通事業者の従業員代表、影響される企業の従業員代表、交通私企業、他の利害関係あるいは興味を持つ団体等のことをさす。(CFR450.212)

また、広域の総合交通計画へのPIは1970年代から見られ、事業段階でのPIは1950年代にも見られる。交通計画に関する連邦レベルの法制度上での、PIの扱われ方は表3.1の通りである。

(b) 本研究におけるPI、CPの定義

表3.1 米国におけるPI導入の経緯⁷⁾

年	事項
1950年	連邦道路法において、連邦補助ハイウェイが市や町を通過する際には公聴会の開催義務
1958年	州際高速道路にも適用
1962年	3C(包括的、継続的、協力的)プロセスの導入
1968年	「コミュニティの提案する都市計画の目標との整合性確保」が追加
1975年	FHWAとUMTAとが「PIを保障する交通計画プロセス」に関する規則を同時に決定
1991年	ISTEA制定

以上を踏まえ、本研究ではPIとCPを以下のように定義することとする。

まず、PIとは、「事業者がその積極的な意図によって、市民、公共団体、私企業、その他利害関係主体を、当該事業に関わらせること」である。また、CPは、「市民参加」と同義であると考え、「住民が、自主的かつ積極的に事業に関わる(あるいは関わろうとする)行為」と定義する。

(5) 市民関与をめぐる関連用語の相互関係

ここまで、「市民参加」、「住民参加」、「市民関与」、「住民関与」、「PI」、「CP」などといったさまざまな用語を定義してきたが、ここでは、これらの相互関係について主体に関する用語(「市民」「住民」「Public」「Citizen」)と、行為に関する用語(「参加」「関与」「Involvement」「Participation」)との2つの側面から整理することとする。

まず、主体についてであるが、市民と住民との差異は既に述べたとおりである。また、Citizenは「市民」と同義語であり、住民に対する訳語はResidentであると考えられる。Publicについてはこれにあたる良い訳語が見あたらないが、Publicに含まれる主体は、市民、関係公共団体、私企業、他の利害関係あるいは興味を持つ団体であるものとする。以上から、

$$\text{Public} \supset \text{市民} = \text{Citizen} \supset \text{住民} = \text{Resident}$$

という関係にあると結論づけられる。(⊃は包含関係を、=は同値関係を示す)これらの関係を示したものが図3.1である。

次に、行為についてであるが、「参加」と「関与」との差異は既に述べたとおりである。つまり、「参加」とは、ある主体が、積極的な意図をもって物事に自主的に関わっていく行為であり、「関与」とは、積極性あるいは自主性とは無関係に、物事に関わる行為を指す。次に、Participationは「参加」と同義であると

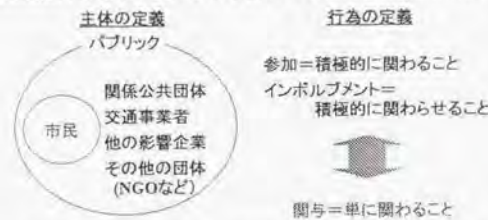


図3.1 市民関与に関連する用語の主体ならびに行為の関係

		事業主体		事業主体			
		積極的	消極的	積極的	消極的		
パブリック	市民	積極的	消極的	パブリック	市民	積極的	消極的
		消極的				消極的	
	市民以外の利害関係者	積極的				積極的	
		消極的				消極的	

パブリックインボルブメント (PI)

図3.2 市民関与・PI・市民参加の相互関係

する。また、Involvementとは、「ある者が他者を巻き込む、あるいは関わらせる行為」を指す。
以上から、市民関与、PI、市民参加の関係は図3.2で表されると言える。

3.3 本研究の対象と仮定

3.3.1 本研究の対象

対象とするインフラ事業計画を、本研究では

- (1) 鉄道、道路、空港などの交通施設
- (2) 上下水道や電力、ガスなどの供給処理施設および廃棄物処理施設
- (3) その他の都市施設（公園・緑地など）

の建設・改良事業計画とする。

また、対象とする事業の計画・施工手続に関して次のような前提をおく。

- ① 事業の必要性に関しては、既に議会等の法律上の手続に定められた決定機関において、「必要である」との合意が得られているものとする。そして、必要性については、裁判による命令のない限り、下流の計画段階において覆されることは無い。
- ② 施工が完了し、インフラ施設が供用されてから以降は対象としない。

次に、対象とする主体は、事業者、市民、市民団体、公共団体とする。ただし、

- (a) 特に、市民・市民団体と事業者の2主体に焦点をあてる
- (b) 市民個人よりも市民団体に重点を置く。したがって、個別の交渉（用地の補償額の個別交渉）は対象としない。これは、個人単位での交渉は、各個人の個別の事情が大きく影響することが予想されるためである。

さらに、対象とする行為としては、関連する主体による事業への「関与」を対象とする。したがって、市民が事業に参加するケース、事業者が市民を巻き込もうとするケース、両者とも消極的だが結果として市民と事業者とがコンフリクトを起こしたケースなど、全てのケースを対象とする。

3.3.2 本研究の仮定

研究全体に関わる仮定として、関係主体は、一定の行動原理に基づいて経済合理的な行動をしているものとする。すなわち、所与の環境条件のもとで、各主体は固有の効用（関数）を持ち、事業によって受ける利得を考慮して自らの効用水準を最大にするような行動を常に選択するものとする。

3.4 本研究の基本的な考え方

3.4.1 基本的コンセプト

本研究の基本的なコンセプトを示す。

本研究では、図3.3に示すようなモデルを想定している。モデルは大きく2つのサブモデルに分けられる。まず、第1サブモデルは、事業の特性(インフラ整備によって施設から発生する様々な効果など)や社会的背景(時代背景)、文化的特性(国民性)を入力変数として、計画手続きを定める法制度が決定されるサブモデルである。このサブモデルは、計画手続きを決定する立憲段階であると考えられる。ここでは、このサブモデルを法制度決定サブモデルと呼ぶことにする。

次に、第2サブモデルであるが、法制度決定サブモデルにおいて決定された計画手続きに関する法規程を前提として、関係する主体の特性や当該事業の事業特性、インフラ整備をめぐる社会的背景、文化的背景が入力されたとき、最終的に交渉の結果(合意が形成されるまでの時間など)が出力されるモデルである。この段階は、立憲後段階であると考えられ、ここでは、交渉サブモデルと呼ぶことにする。

3.4.2 モデルの基本構造

(1)法制度決定サブモデルの基本構造

まず、一般的に、法制度が新たに制定されたり改定されたりするのは、その時点における制度制定・改定に対する社会的な要請が高まっているときである。本研究が対象としている計画手続きに関する法制度の場合で言えば、市民が従来までの法制度上に定められる手続きに不満を持ち、その改善を強く望んでいるときに制度の変化が起こる。

次に、法的手続きの内容は、当然そのインフラの特性によって幾分異なることが予想される。特に、施設

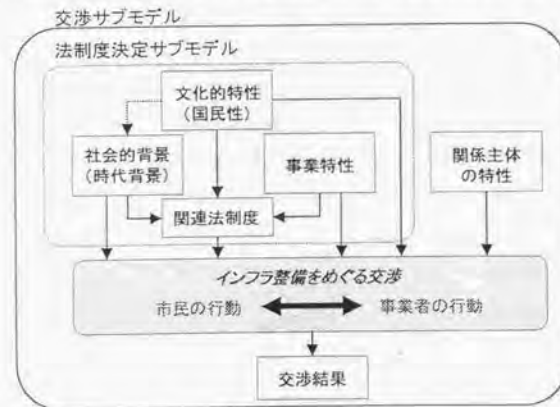


図3.3 本研究の基本コンセプト

の近隣地域にしか影響を及ぼさないようなローカルな施設と、全国に影響を及ぼすような施設とでは、関係主体の人数や種類に違いがあり、同一の合意形成手続きではカバーしきれない。

さらに、同一のインフラ整備であっても、その計画手続きは国や地方によって異なることも考えられる。英国のように市民参加が市民の意識に浸透している国では、制度上でもそのような手続きが規程されることが要求されるが、まだそうでない国では、実定法上に規程されずに、慣習的に手続きが行われることが多い。

以上のような社会的背景や文化的背景、事業の特性が与えられたときに、その国あるいは地域の市民は最も合理的な制度を策定するものと考えられる。こうしたメカニズムを記述するものが、法制度決定サブモデルである。

(2)交渉サブモデルの基本構造

本サブモデルでは、基本的に事業者と市民との2者が事業計画をめぐる互いに交渉する状況を想定している。

交渉サブモデルは以下の3段階から大きく構成される。

- (a)第1段階:事業者が市民関与手続きを決定する段階
- (b)第2段階:市民が、事業者の提示した市民関与水準レベルに対して反対者数を決定する段階
- (c)第3段階:事業者と反対市民とが計画内容に関して交渉を行う段階

まず第1段階では、既存の計画手続きを定める規程(法律やその他の規則)による要請に従って、事業者は実際の市民関与水準を決定する。ここで事業者は、計画手続きの煩雑さとそれによる反対運動の抑制とのトレードオフによって市民関与水準のレベルを決定するものとする。

次に第2段階では、提示された計画案と第1段階において事業者が決定した市民関与水準の結果をもとに、市民が反対するか賛成するかを決定する。またその結果、反対市民の人数が決定される。ここでは、反対市民の人数を増加させることにより、第3段階における事業者の行動に対してプレッシャーをかけられる一方で、組織を維持させるためのコストが増加する。

最後に、第3段階において、事業者によって決められた市民関与水準と市民によって決定された反対市民活動水準とを所与として、計画の内容について交渉を行うものとする。最終的に、交渉の結果として合意した計画の内容および合意に至るまでの時間などが出力される。

交渉サブモデルは、事業者と市民との間における次のような多段階のゲーム論的な行動として記述することが可能である。

Step0:まず、既存の計画策定水準に関連する法制度によって市民関与要請度が与えられる

Step1:事業者Mは、計画案 P_M を公表する

Step2:事業者Mは戦略として市民関与水準 L_M を決定する

Step3:市民Cは事業者Mの市民関与水準 L_M を見て、戦略として反対活動水準 L_C を決定する

Step4: (L_M, L_C) を所与として、事業者Mと市民Cはそれぞれ自分の計画案 P_M' および P_C を提示する

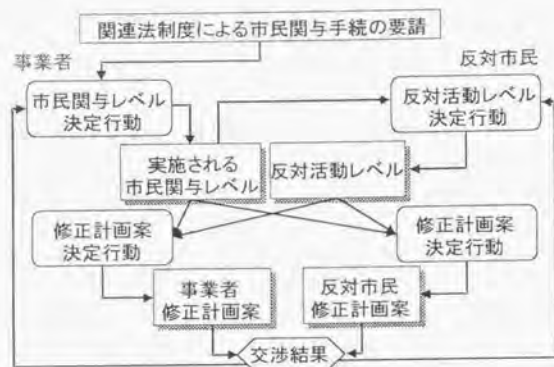


図3.4 交渉サブモデルの基本構造

Step5: P_M' と P_C がある条件を満たせばStep6へ、 P_M' と P_C がある条件を満たさない場合には $P_M=P_M'$ としてStep1に戻る。

Step6: 交渉終了

以上の各段階のうち、Step2とStep3とは、動的な行動を前提としていることからいわゆるシュタッケルベルク均衡問題 (=第1ゲーム) であり、Step4とStep5は同時手番の行動であるからナッシュ均衡問題 (第2ゲーム) として表現可能であると考えられる。したがって、モデル全体は2つのゲームが連続して行われる動学ゲームであり、かつそれが複数回繰り返される。また、Step1における第1回目の計画案 P_0 (=初期計画案) は、以後のゲームとは独立して決定されるものとする。

なお、第1ゲームでは、事業者の戦略は市民関与手続のレベルであり、市民の戦略は反対活動レベルである。一方第2ゲームでは、事業者・市民の戦略はともに計画内容である。

3.4.3 モデルの重要アイテムと基本的な前提

本研究で用いるアイテムについて定義を与えるとともに、関連する基本的な前提を列挙することとする。

(1) 法制度と法制度により要請される市民関与の要請

モデル中の関連法制度には、理論上は、憲法、各種法律、政令や省令、条例などの実定法や、裁判所の判例 (法)、さらに行政通達や業界内の内規なども含む。これらはいずれも、その規定内容によって、関係主体の権利や行動が拘束されるという意味で共通している。

そして、市民がいかにインフラ整備事業に関与することができるかは、計画手続を定める法令に記述されている。法令中に規定されている事業者に対する市民関与の実施要請内容は、大きく次の2つの内容によって表現可能であると思われる。

① 手続実施の強制力

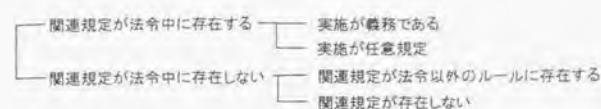


図3.5 法令規定の遵守の強制力

実施の強制力は、まずは該当する手続に関する規定そのものが存在するかしないか、次に関連する記述があるときには、その規定の遵守が義務であるかあるいは実施者の裁量に委任されているか、さらには他にどのような条件があるかによって判定できる。(図3.5) ここで「その他の条件」とは、例えば、法令の条項内に「他のルール (行政通達や慣習法など) に従え」という規定があるときには、参照されるルールの法的拘束力の強さがどの程度かに依存する、といった状況を指す。

② 対象者の範囲

対象者の範囲とは、要請内容が誰に対して実施されなければならないか、市民関与手続を受ける権利・義務のある市民の集団のことを指す。現実的にはその市民を、特定の空間的範囲内にいるか否かで判別することもあれば、市民の属性やすでに成立している契約内容によって決定することもある。例えば、前者はインフラから半径10km以内の地区に居住する住民や行政区によって示すことが可能であるし、後者については、実定法上の土地所有権を保有するか否かあるいは企業の経営者であるか否かなどによって示すことが出来る。

理論的には、インフラ整備による影響はすべての市民に対して波及しうる。したがってインフラによって影響を受けうる全ての人物を、つまり世界中の市民を、市民関与手続の実施対象とすべきであるとも言える。だが、現実的には、客観的に見て非常に微少な影響しか受けないと考えられる市民が大多数であると考えられることから、インフラ整備計画に関して法令の要請対象は、特定の集団の市民に限定することが可能であると仮定される。

(2) 事業特性の種類とその市民関与への影響

事業の持つ特性としては次のようなものが挙げられる。

① 発生する効果の種類

効果は、内部効果と外部効果とに大きく分類でき、外部効果については、さらに市場における価格を通じて影響を他から間接的にうける金銭的外部効果と、市場機構以外を通じて市民が直接的にうける技術的外部効果とに分けられる。インフラ整備によって発生しうる各種効果について、その例を羅列したものが以下である。

(A) 内部効果: 事業実施による市場内部の変化

当該サービス利用コスト (金銭的成本、時間的成本、肉体的コストなど) の低減、利用者の増大など

(B) 金銭的外部効果: 市場を介して波及する効果

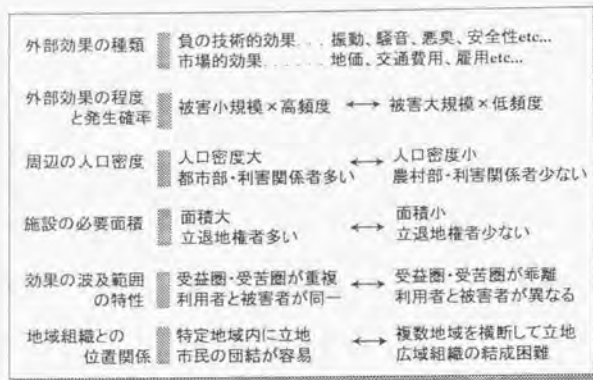


図3.6 インフラ整備における事業特性

雇用の増大、地価の増減など

(C)技術的外部効果：市場を介さずに直接的に波及する効果

振動、騒音、悪臭、地盤沈下、大気汚染、水質汚濁、安全性低下、日照障害など

②外部効果の程度と発生確率

市民がインフラ整備事業に対して不満をもつ理由の一つは、事業によって発生する技術的外部効果が負の効果を持つことが多いためである。生じさせる外部効果の程度や波及範囲は事業によって異なる。

また、外部効果が連続的に発生するか、断続的に発生するかも事業の特性に依存する。例えば、道路の騒音・振動は、昼夜を問わず一日中発生するが、原子力発電所における核拡散事故は極めて低い確率でしか発生しない。しかし、騒音・振動はすぐに市民の生命に影響を及ぼすとは言えないが、原子力発電所の事故は、一回発生すれば大惨事となる可能性が高い。

③建設される場所の特性

事業の特性によって、人口の多い都市部に建設される傾向にある都市施設と、地方部に建設される傾向にある施設とがある。例えば、ゴミ処理場のような都市インフラは、都市内あるいは都市近郊に建設されるが、新幹線のような都市間交通インフラは、都市間の人口密度の低い箇所を通過せざるを得ない。

④施設の面積

インフラによって建設に必要な用地の面積には差がある。例えば、空港は滑走路や航空管制施設が必要なことから広大な面積が必要となるが、ゴミ焼却場はさほど大きな面積を必要としない。

⑤効果の波及範囲

①で示した各種効果がどの程度の範囲の市民に影響を及ぼすかは事業によって異なる。例えば、都市間鉄道や空港では、そのインフラの利用者の空間的な分布が非常に広く、したがって受益圏は大きい。ゴミ処理場は自分の行政区域のみのサービスを提供することから受益圏が比較的狭いと言える。同様に原

子力発電所は、事故が発生したときには負の外部効果が非常に広範囲に及ぶことが予想されるが、土地区画整理では事業の対象エリアの住民のみが不利益を被ることとなる。

⑥施設の形状

鉄道や道路のように細長い形状の施設では、負の技術的外部効果が多数の自治体区域を横切って沿線市民に波及するが、ゴミ処理場のように線状でない施設では、特定の自治体区域あるいは少数の自治体区域の市民のみが影響を受ける。

(3)社会的風潮(時代背景)と市民関与への社会的関心

市民関与への市民や事業者の意識に関わる我が国の時代背景としては、さまざまなものが考えられる。

まず、インフラ整備事業以外の場面において発生した市民運動が、その後インフラ整備事業にも飛び火し、市民・住民の意識を変化させたということはいしばしば見られる。例えば、1960年代後半頃から全国各地で発生した大学紛争(1968年～1969年の東大闘争を皮切りに全国の大学で「大学解体」「教育粉砕」などをスローガンとして発生した大学紛争)、羽田闘争(1967年に佐藤(当時)首相の訪ベトナム阻止および同首相訪米阻止を目的として羽田空港において学生らがおこなった紛争)、70年安保闘争などは社会に対して大きなインパクトを与えたとともに、反管理主義、直接民主主義などの考え方を浸透させたと言われる。また、こういった全国的な組織が存在するとき、地域の紛争に対して人員やノウハウを提供すると言った意味で、市民活動を活性化させるとも考えられる。

また、脱農村化、都市化といった高度経済成長期の社会構造の変化が市民運動を活発にしたとも言われる。すなわち、高度成長期における工業と農業、あるいは工業部門内部の不均衡な発展が、農民層や商工自営業者層を中心とする市民を分解させ、「社会的な共同消費」をベースとする生活様式を浸透させたが、現実にはこれに対応した生活基盤が確立されていなかったために、そのジレンマとして市民運動が発生したと考えられる。

1980年代頃から地球環境保全に対する市民の認識が急に変化してきたことも見逃せない事実である。1970年代の公害発生時期には、近隣の住環境を保全しなければならないという意識が社会に存在したにすぎなかったが、その後、有機洗剤の使用抑制運動やフロンガスの使用禁止運動など地球レベルでの環境保全が世間の注目を浴びるようになっていった。

その他、経済状況が市民の活動に対して影響を与えているとも言われる。すなわち、景気が良く経済活

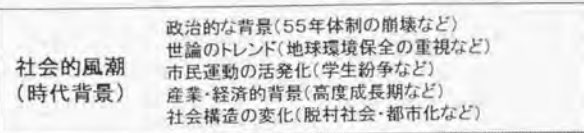


図3.7 インフラ整備に影響を与える社会的風潮

動が活発なときには市民運動のような直接的に何のメリットも生まない活動は沈静化するが、景気が悪化し生活環境に対して視線が向くようになると、市民運動が活発化するとされる。

(4) 国民性(文化的背景)と市民関与との関係

我が国の国民性を示す言葉は実に多くあるが、中でも特に、インフラ整備をめぐる合意形成に関係のあるものをいくつか挙げることにする。

まず、日本人は交渉をあまり好まない国民であるとしばしば言われる¹⁴⁾。ここには、交渉とは相手に敵意を持っている場合にのみ行うものであって、相手に敵意を見せずに物事を円滑に解決するためには、交渉という方法は望ましくないという心理がある。その結果、ディベートよりも試合によって、議論よりも根回しによって、物事を決定しようとするようになる。また、いったんコンフリクトが顕在化すると、感情的な対立に達しやすい。一方、欧米諸国では、人と物事を分離することによって、即ち「交渉の議論における攻撃・防御の対象は決して交渉を行っている生身の人間ではなく、交渉の主題そのものであることを明確にする」ことによって、こうした個人的な感情による対立を防いでいると考えられる。

次に、我が国は民主主義的な考え方があまり浸透していないともよく言われる¹⁵⁾。お上にすがるといって他人任せの政治思想は、選挙投票率の低さにも現れていると言える。そのため、インフラ整備についても、その仕事は役人や専門家がやることであって、自分たちには無関係であるという態度を示す。その結果、事業促進に賛成する市民は自分たちの意見を明示的に表明せず、サイレント・マジョリティになってしまう一方で、自分たちが被害を受けるときだけ、不満を述べる。

また、市民の位置づけについても、西欧諸国においては個人が国家(社会)と直接契約で結ばれている関係にある一方で、我が国では家族や部落が基本構成単位であり、個人は家族や部落単位で物事を思考する慣習が深く根付いている¹⁶⁾。こうした文化的な特性もインフラ整備をめぐるコンフリクトに影響を与えているものと思われる。

さらに、日本人は土地に対する執着が強いとしばしば言われる。即ち、土地を単なる資産あるいは財と見なすよりも、個人と密着する特殊なもの(手足のようなもの)と考える傾向にある。したがって、土地の価値が変化するという考え方も、土地を所有すること自体に価値があるという考え方もなる。その結果、いくら公益のためとは言え、自分の土地を奪われることに対して非常に強い忌避感を日本人が感じがちであると言えよう。

(5) 市民関与の方法

市民関与を実施するための手続あるいは手法にはさまざまなものがあり、また提案もされている。例えば、アメリカの交通計画策定においてPIの手法としてマニュアルに書かれているものを挙げたものが表3.2である。実に様々な方法が提案されていることがわかる。ただし、アメリカにおいてもこれら全ての方法が常に実施されているわけではなく、ケースに応じて必要な方法が使分けられている。

表3.2 米国で実際に活用される市民関与のテクニック¹⁴⁾

1. 伝達や組織によって市民に情報を与える	
A 中心参加グループをつくる	
市民諮問委員会	利害関係者の代表が定期的に議論する
市民が政策決定に直接参加する	政策決定や意志決定を行う委員会に市民代表が参加する
協力的タスクフォース	ある課題に対して限られた時間内に結論を出し、解決策を見出すために組織されたグループ
B 交通弱者を含める	
民族、少数、低所得者層対策	少数民族、低所得世帯、女性、子供などが参加しやすいように配慮する
障害者対策	施設計画に障害者の意見を採り入れ、情報はあらゆる障害を考慮した形式で公開する
C 情報を伝達しコミュニケーション手段を設ける	
メーリングリスト	市民や利害関係団体などの住所録を整理して集会の告知などを送付する
情報媒体	交通投資や計画の情報を印刷物やビデオなどで説明する
キーパーソンインタビュー	地域の代表者と一対一で話をする
簡潔な報告(ブリーフィング)	地域のグループや代表者との打ち合わせ
ビデオ活用	映像と音声を用いて情報を伝達する
電話活用	相談や世論調査、音声テープなどによる案内などに電話を用いる
メディア戦略	マスメディアや看板、ポスター、パンフレット等を用いて情報を提供する
事務局とボランティア	計画や事業について説明が出来、住民の意見に耳を傾ける事務局スタッフやボランティアを募集する
2. 集会や会議など顔を合わせた状態で市民を巻き込む	
A 集会・会議の種類を定義する	
公衆集会	計画のどの段階でも行うことが出来る情報の交換や議論の場
公開フォーラムヒヤリング	公聴会にオープンハウスの要素を取り入れたもの
会議(コンファレンス)	プログラムを組んで発表と議論を行う
公聴会(ヒヤリング)	意志決定に先立って行われる住民の意見を記録する場
オープンハウス	人々が展示やスタッフから自由に情報を得ることができる場
ワークショップ	焦点を絞った話題や活動について少人数で会議をする
音信	対立解消や意思疎通のため一日以上の期間をワークショップに費やす
B 集会・会議の組織形態を選ぶ	
フレインストーミング	アイデアを出すために自由に意見を言い合う
問題解決会議	限られた時間内に参加者が共同で解決策を導く
ビジョニング	長期的な計画目標や戦略を設定する
小グループ会議	20人以下の会議で自由かつ活発に意見を言う
3. 参加者から意見や懸念を受ける	
A 人々が情報が見つけられるような場所と相互性を確立する	
オンラインサービス	コンピュータネットワークで24時間のコミュニケーションを提供する
ホットライン	市民から電話で質問を受け付ける
情報センター	地域に設けられた情報交換の場
B 地域の視点を明らかにして違いを解消する	
フォーカスグループ	少人数であるテーマに関する意見や要望を出し合う会議
世論調査	広範囲の意見を対面、電話、書面でアンケートする
議事促進	中立な進行役による問題解決や合意形成のための会議
交渉と調停	合意が得られないときに仲裁者などを立てて議歩案をつくる
4. 参加を促進するために特別な技術を使う	
A 特別な確し物を開く	
交通フェア	多くの住民の関心と呼ぶためのイベント
ゲームとコンテスト	計画や事業に関するゲームやクイズ、コンテストを行い参加者を募る
B 会議のやり方を変える	
集会参加の促進	なぜ参加しないか考えて対策を打ち、市民の意見を計画に反映させる
ロールプレイング	様々な状況でいる様々な関係者の役を演じて意見を言う
見学会	住民や計画主体者、コンサルタントらで事業対象地や影響を受ける地域等を見て回る
公共施設ではない会議・イベント会議	ショッピングモールや様々なフェア会場、競技場などで会議やイベントを行う
C 新しいコミュニケーションの方法を見つける	
視聴者参加テレビ	意見や質問を寄せるようテレビで呼びかけて、番組内で実際に答える
双方向ディスプレイとキオスク	公共に設置されたコンピュータを住民が自分でガイドに沿って操作して情報を取り出す
コンピュータプレゼンテーションとシミュレーション	CGやフォトモンタージュ、GISを用いて事業前後の変化や完成予想図等を提示
テレビ会議	電話やビデオカメラを用いて複数の遠隔地で会議を行う

(6) 市民関与レベルと市民関与要請レベル

市民関与レベルとは、「市民が、どの程度計画決定に関与したか」を示す指標である。市民関与レベルは、市民が計画決定にどれだけの影響力を持っているかということと、市民がどれだけの情報を享受しているかという2変数によって表されるものとする。そして、市民関与レベルが高いほど、市民は計画に深く関与していると思える。

一方で、市民関与要請レベルとは、「関連する制度によって、事業者がどの程度の市民関与レベルをどのような市民に対して提供することが要請されているのか」を示す指標である。このレベルは、制度上で規定されている市民関与レベルとその規定の適用者の範囲、およびその規定の強制度によって表されると考える。そして、市民関与要請レベルが高いほど、事業者は市民との関与を強く法的に要請されていると思える。

(7) 反対活動レベル

市民の反対活動レベルは、反対活動を行うために使用している総コストと強い相関関係にあると考えられる。そこで、反対活動レベルは、反対活動を行う市民の人数と活動コストの原単位との積で示されるものとする。

ここで、まず「反対である」とは、事業者によって提示されるインフラ整備事業計画案に対して賛成でも中立でもない状況を指すものとする。また「反対活動を行う」とは、反対の意見を持つ市民のうちさらに、事業者に対して意見を変更するように説得する行為を行うことを指す。したがって、反対をする者が必ずしも反対活動を行うとは限らない。

次に、反対活動の方法であるが、その主体の形態に着目すれば、市民が個別に反対活動を行うものと、市民が団体を結成あるいは団体に所属し、団体単位で事業者に対して直接的に反対活動を行うものとの2種類に分類できる。

次に、反対活動は、これを一種の説得行為であるものと考えれば、反対の方法には次のような方法がありうる。

- ① 関連手続法令上の手続き（説明会、公聴会、意見聴取、裁判など）に従って論理をベースとして交渉を行うもの
- ② 関連する手続法令上の手続とは別に、個別に非公式の交渉を論理ベースで行うもの
- ③ 脅迫や暴力行使などによって非論理的な主張を行うことによって、相手の妥協を引き出そうとするもの

(8) 事業者の特性

まず、事業者はしばしば、民営事業者と公営事業者の2つに分けられる。そして、民営事業者は利潤を追求することを目的とするが、公営ではそうでないと思われ。本研究では、インフラ整備を行うこと（＝必要性はすでに合意済みであること）を前提とした上で、いかに効率的に事業を完了させるか

を分析の対象としていることから、民営であっても公営であっても、この視点からは差異がないものと解釈できる。すなわち、事業者は最もコストを最小とするような計画および市民関与手法を選択するものと考え、この意味では事業者が公営か民営かは必ずしも関係ない。

一方で、事業者のリーダー（または首長）の価値観や事業者の活動範囲は重要な特性であると思われる。たとえば、事業者が行政主体の場合、その行政主体の首長（例えば知事など）の政策は、その事業者の行動に大きな影響を及ぼすものと思われる。また、事業者の活動範囲の広さは、事業者と地元住民との親近性に影響を与えることから同様に重要な要因であると思われる。

(9) 交渉結果

交渉結果としては、当然ながら合意が得られたか否かが挙げられる。合意が得られるとは、最終的な結果にいたるまでのプロセスに無関係に、最終的な計画案が関係主体によって了承され、インフラが実際に整備されるようになること。また、合意が得られないとは、インフラの整備自体が中止になることを指す。

また、もし合意が得られた場合には、どのような手順で合意に至ったのか（裁判による判決か、当事者同士の直接交渉の結果か）や合意が得られるまでの時間、金銭的コストも重要な交渉結果である。

(10) 計画内容

計画内容というのは、インフラ整備計画の要素であり、具体的には建設される施設の種類や施設の設置位置などが挙げられる。当然、概念的には計画内容は複数の要素から構成されるので要素の組み合わせとして表現されるべきものである。

3.4.4 交渉サブモデルにおける事業者の市民関与レベル決定段階のモデル化

この段階は、関連法制度の市民関与要請度と事業者の特性や社会的な背景が与えられたときに、事業者が実際に行う市民関与手続（＝市民関与レベル）を決定する段階である。（図3.8）

(1) 事業者の市民関与レベル決定行動に影響を与える要因の仮説

各要因と実施される市民関与レベルとの間に、次のような関係があると考えられる。

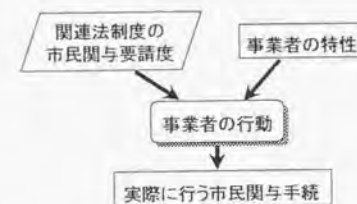


図3.8 事業者による市民関与手続の決定の構造

①関連法制度における市民関与要請レベル

関連する法制度の市民関与要請レベルがある程度以上であるとき、事業者はその要請度を満たすような市民関与レベルのみを提供するにとどまることが予想される。逆に、市民関与要請レベルが低い場合には、事業者の特性やインフラの特性によって実施される市民関与レベルが異なる。

②事業者の市民関与に対する積極性

事業者は、当該事業での市民関与に対して積極的な事業者と、消極的な事業者とに分類できるものと考えられる。積極的か消極的かの区別は必ずしも明確ではないが、例えば、市民との密接な接触によって自らの社会的評判を向上させなければならない環境にいる事業者は、市民との関与を高頻度でかつ深く行おうとするであろう。このとき、この事業者は、市民関与に対して比較的積極的であると見なす。

③事業特性の影響

まず、事業特性と関連法令による市民関与要請レベルとは、ある程度相関があるものと思われる。例えば、あるインフラ整備事業が、広範囲の市民に対して負の外部効果をもたらす(あるいはもたらすことが強く予測される)場合には、その計画手続を規定する関連法令においても、事業者に対して市民関与を強く要請することが予想される。ただし、法制度が事業の持つ特性を十分に反映したものになっているかどうかは、インフラによるとと思われる。

したがって、法制度が事業特性を十分に反映し、法的な市民関与要請度が市民のニーズに見合っているときには、事業者は法令に規定される市民関与レベル以上の手続を行わないと考えられる。しかし、法令が実際の市民の考えを反映していないときは、実施される市民関与レベルは、事業者の特性と事業の特性とに依存して決まる。

(2)事業者の市民関与レベル決定行動のモデル化

事業者は総コスト最小化を行動原理とする。ここで、事業者が事業によって受けるコスト C_M は、計画策定段階での C_{M1} のコストと、計画策定後の供用時におけるコスト C_{M2} との2種類から構成される。計画策定時のコスト C_{M1} は、計画手続の煩雑さによるコスト C_{M11} と市民による反対運動によるコスト C_{M12} によって表されるものとする。また、計画策定後の供用時に発生するコスト C_{M2} は、市民によって提示された計画案 P_c によって決定されるものとする。そのとき、総コスト C_M は以下のように表される。

$$C_M = C_{M1}(C_{M11}, C_{M12}) + C_{M2}(P_c) \quad (3.1)$$

特に、計画策定時におけるコストは、次のように C_{M11} と C_{M12} との重みづけの和として表されるものと考えられる。

$$C_{M1} = \alpha C_{M11}(L_{p1}, L_{p2}) + (1 - \alpha) C_{M12}(L_{p1}, L_{p2}) \quad (3.2)$$

ここで、計画手続の煩雑さによるコスト C_{M11} は、市民関与レベル L_{p1} が増大するほど増加し、市民による反対運動によるコスト C_{M12} は、市民関与レベル L_{p2} が増大するほど低下するものとすれば、この二つのコストのトレードオフの関係から最適な市民関与レベル L_{p1} が決定されるものと考えられる。

また、 α は事業者および事業の特性によって決定されるパラメータであり、市民関与に積極的な考えをもつ事業者あるいは積極的にならざるを得ないような事業ほど α は小さくなる。

このとき、事業者の市民関与レベル決定行動は次のように表される。

$$\text{Min } C_M \text{ subject to } L_{p1} > L_{p1}^* \quad (3.3)$$

ここで、 L_{p1}^* は法的な要請レベルである。

3.4.5 交渉サブモデルにおける反対市民の反対活動レベル決定段階のモデル化

この段階は、事業者によって決定された市民関与レベルに対して、市民が反対活動規模を決定する段階である。(図3.9)

(1)市民の反対活動レベル決定行動に影響を与える要因の仮説

各種要因及び市民関与レベルと反対活動規模との間に次に示すような仮説を持つこととする。

①事業者が決定した市民関与レベル

事業者によって提示された市民関与レベルが高いほど、市民は手続上の不満を軽減され、反対活動規模が低減するものと考えられる。一方で、計画に関連する情報の公開が不足していたり、計画策定手続への参加が著しく制限されたりすると、市民の不満が大きくなり反対活動規模が大きくなるものと思われる。

②事業の特性と市民の分類

インフラ整備による正または負の外部効果の波及範囲や程度は、市民の反対活動レベルに影響を及ぼす。しかし、市民が受ける便益または被害の種類や程度は、その市民の属性や位置によって異なる。そこで、市民をその利得構造によって分類する必要があると思われる。



図3.9 反対市民による反対活動レベル決定の構造

インフラ整備事業によって市民が獲得する効用の構造を示したものが図3.10である。市民の効用は、大きく、合意形成段階で獲得する効用と施設供用後に獲得する効用とに分けることができる。合意形成時に市民が得る効用は、市民関与レベルによる効用と説得・交渉に要するコストとで構成される。一方で、施設供用時に市民が得る効用としては、土地や建物の所有による便益・費用、借地・借家によるコスト、諸経済活動に関わる効用、当該インフラの提供するサービス享受、さらに技術的外部効果である環境負荷が挙げられる。

ただし、これらの効用アイテムの構成は、本来であれば、市民の属性や居住している場所によって異なる。具体的には、建物や土地の所有者であるか否か、当該サービスの利用者か否か、環境被害を受けるような場所に居住しているか否か、周辺住民か否かなどによって効用構造(効用関数)が異なると思われる。しかし、施設の周辺に存在する市民の属性を全て把握することは困難であることと、主な便益・不利益は施設からの距離によってある程度説明可能であると見なして、ここでは、各個人の属性の差は施設からの距離によって示されるものと仮定する。

③時代背景

市民の活動に対する積極性は、その時代背景に大きな影響を受けているものと考えられる。当該インフラが整備される時代に、全くの他の分野において市民の活動が活発化しているとき、例えば学生運動や住民投票の機運の高まりがマスコミ等を通して話題となっているときには、市民の活動は積極的になると思われる。

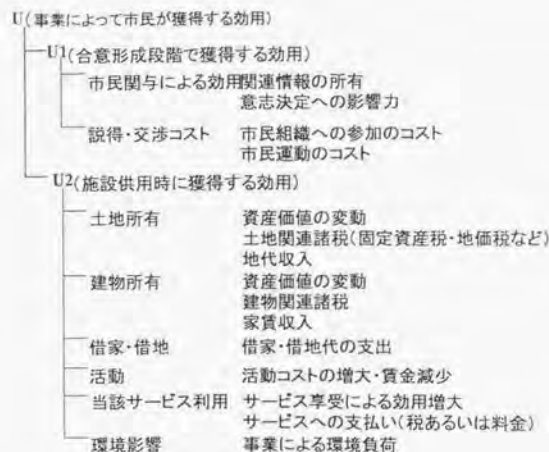


図3.10 市民の効用の構造

(2)市民の反対活動レベル決定行動のモデル化

①市民の効用関数

(1)で挙げた仮説のように、市民の効用 U_c は様々な要素から構成されるが、大きく分けると合意形成段階に発生する効用 U_{c1} と施設供用時に発生する効用 U_{c2} とに分けられる。また、施設供用時に発生する便益・不利益は市民の属性等によって異なるが、ここでは市民の属性は一様であると仮定し、施設供用時に発生する効用 U_{c2} は施設からの距離 l だけに依存することとする。ここで、合意形成段階で発生する効用 U_{c1} は、第1段階で事業者によって決定される市民関与レベル L_m と自らの反対活動レベル L_p によって表され、施設供用時に発生する効用 U_{c2} は、事業者の提示した計画内容 P_p と施設からの距離 l によって表されるものと考えられる。

したがって、反対活動レベル決定行動における施設から l の距離に居住する市民の効用関数 U_c は、

$$U_c = U_{c1}(L_m, L_p) + U_{c2}(P_p, l) \quad (3.4)$$

と表される。

②反対活動レベル決定行動のモデル化

市民は、第1段階で事業者によって決定された市民関与レベル L_m と、提示された事業者の計画案 P_p を所与として、自らの効用を最大にするように反対活動レベル L_p を決定するものとする。この時、行動原理は、次のように表される。

$$\text{Max } U_c = \text{Max}\{U_{c1}(L_m, L_p) + U_{c2}(P_p, l)\} \quad (3.5)$$

3.4.6 事業者・市民による計画内容交渉段階のモデル化

この段階は、事業者の市民関与レベルと市民の反対活動規模が決まった後に、計画内容について交渉する段階である。

(1)計画内容の交渉における事業者・市民の行動に関する仮説

①事業者の行動

事業者は、基本的には、最初に市民に対して公表した計画案を固持することをめざす。これは、当初の計画案を変更することは、当初予定していた費用よりもより多額の費用を必要とするからである。ただし、同時に事業者は、自分の考えに固執して市民の合意が獲得できないことにより、施工・供用が遅延してしまうことも強く忌避している。

つまり、結局事業者は、交渉に要する時間と事業にかかる費用との総和(=一般化コスト)を最小化するように行動していると考えられる。

ところが、事業者は必ずしも市民の行動を完全に予測できるわけではない。つまり、事業者は市民の効用関数を知らない(不完備情報の状態)が、相手がどのような確率で行動を起こしてくるのかが知っている状態(リスクの状態)にあるものと考えられる。

ここで、相手がどのような確率で行動を起こしてくるか(確率密度関数)は、第2段階における市民の反対活動レベルによって影響を受けると予想される。つまり、市民による反対活動レベルが高いときには、市民は、事業者の提示する計画案とは大きくかけ離れた案を提示してくる確率が高く、逆に言えば、事業者の提示する計画案に反対し民が合意する確率は低くなる。一方で、市民による反対活動レベルが低いときには、市民は、事業者のことを信頼して、事業者の提示する計画案に合意する確率が高くなる。

② 反対市民の行動

反対市民は、基本的には、当初の計画案を変更して、自らの効用水準を向上させることを目的としている。ただし、時間的・経済的・精神的な理由により、反対活動を長期間にわたり継続することは忌避している。

つまり、事業によって得られる効用と交渉に要する時間によって失ってしまう効用との差を最大にする(総効用を最大にする)ことを目的としていると考えられる。

ところが、市民も事業者と同様に必ずしも相手の行動を完全に予測できるわけではない。つまり、市民は事業者の効用関数を知らない(不完備情報の状態)が、相手がどのような確率で行動を起こしてくるのかが知っている状態(リスクの状態)にあるものと考えられる。

ここで、相手がどのような確率で行動を起こしてくるか(確率密度関数)は、第1段階における事業者の市民関与レベルによって影響を受けると予想される。つまり、事業者によって提供される市民関与レベルが高いときには、事業者は市民の意見に近い、即ち、当初計画を変更してくる可能性が高いが、逆に、市民関与レベルが低いときには、事業者は当初計画案を強く主張してくる可能性が高い。

(2) 計画内容の交渉における事業者・市民の行動のモデル化

① 市民と事業者との計画内容の交渉の成功確率の定式化

市民が、 $P=P_c$ を選択する確率 $\text{Prob}_c\{P=P_c\}$ は、反対活動レベルの関数として表現できるとすれば、

$$\text{Prob}_c\{P=P_c\} = F_c(P, L_m) \quad (3.6)$$

と表されるものと考える。

同様に、事業者が、 $P=P_M$ を選択する確率 $\text{Prob}_M\{P=P_M\}$ は、市民関与レベルの関数として表現できるとすれば、

$$\text{Prob}_M\{P=P_M\} = F_M(P, L_m) \quad (3.7)$$

と表される。

このとき、市民と事業者とが合意する確率 Prob^* は、

$$\text{Prob}^* = \text{Prob}^*(\text{Prob}_c, \text{Prob}_M) \quad (3.8)$$

と表現できる。

② 事業者の行動のモデル化

(1)において示した仮説に従えば、事業者は、市民関与レベル L_m と反対活動レベル L_{op} とを所与として、期待コストを最小とするような計画案 P_M' を提示することとなる。まず、事業者の期待コスト $E[C_M(P)]$ は、

$$E[C_M(P)] = \int \text{Prob}^*(P) \cdot C_M(P) dP \quad (3.9)$$

となる。

したがって、事業者の行動は、

$$\text{Max } E[C_M(P)] \quad \text{with respect to } P \quad (3.10)$$

を満たす P を決定することと、表現できる。

③ 反対市民の行動のモデル化

市民についても、事業者の場合と同様に、市民関与レベルと反対活動レベルとを所与として、期待コストを最小化するような計画案を提示することとなる。市民の期待コストは、

$$E[C_c(P)] = \int \text{Prob}^*(P) \cdot C_c(P) dP \quad (3.11)$$

と表される。したがって、市民の行動は、

$$\text{Max } E[C_c(P)] \quad \text{with respect to } P \quad (3.12)$$

と表すことができる。

3.5 本章のまとめ

本章では、まず、本研究で使用する用語に関して、既存の使われ方と比較しつつ明確な定義づけを行った。特に、本研究では、市民関与という用語を「市民が何らかの形で事業に関わる行為」と定義し、市民参加やPIと区別して用いることとする。

次に、本研究の基本的なモデルを提示した。基本モデルは法制度決定サブモデルと交渉サブモデルとから構成される。法制度決定サブモデルは、社会的背景、文化的背景、事業特性が与えられたときに、計画策定手続のための法制度が決定されると考えるマクロなモデルである。一方で、交渉サブモデルでは、社会的背景、関連法制度、文化的特性、事業特性が与えられたとき、特定の特性を持つ市民と事業者とが、インフラ整備計画に関して情報の交換や説得行動を行い、最終的に合意にいたる過程が表現される。さらに交渉サブモデルは、(a)第1段階：事業者が市民関与手続を決定する段階、(b)第2段階：市民が、事業者の提示した市民関与手続に対して反対活動を決定する段階、(c)第3段階：事業者と市民とが計画内容に関して交渉を行う段階の3つの段階から構成される。各段階について、関連するアイテムの定義を行うとともに、メカニズムを記述するための仮説を提示し、モデル化を図った。

【第3章 参考文献】

- 1) 土木学会編、『第2章土木工学の役割と体系』、『土木工学ハンドブック1第四版』, p.7, 1989
- 2) 中村英夫、『土木工学』, 放送大学教育振興会, 1991
- 3) 『新社会学事典』, 有斐閣, 1993
- 4) 『現代政治学事典』, おうふう, 1994
- 5) 高辻正己他共編、『法令用語辞典』, 学陽書房, 1996
- 6) 西尾 勝、『権力と参加—現代アメリカの都市行政—』, 東京大学出版会, pp.45-310, 1975
- 7) 屋井鉄雄, 「アメリカにおけるPIの現状」, 『土木計画学ワンデーセミナー—土木計画とパブリックインボルブメント』, pp.99-118, 1997
- 8) T.エックホフ・N.K.ズンドビー(都築廣己他訳), 『法システム—法理論のアプローチ—』, ミネルヴァ書房, pp.61-77, 1997
- 9) 片桐新自, 『社会運動の中観理論』, 東京大学出版会, pp.60-64, 1995
- 10) 似田貝香門, 『都市社会とコミュニティの社会学』, 放送大学教材, pp.83-98, 1994
- 11) 草野耕一, 『ゲームとしての交渉』, 丸善ライブラリー, 1994
- 12) 佐伯啓思, 『「市民」とは誰か—戦後民主主義を問いなおす』, PHP新書022, 1997
- 13) 西尾幹二, 『ヨーロッパの個人主義—人は自由という思想に耐えられるか—』, 講談社現代新書176, 1969
- 14) 前掲7)

第4章 法令規定からみた各種インフラ整備事業における計画策定への市民関与の整理と比較

4.1 はじめに

本章では、インフラ整備事業を対象に、

- (1) 「市民が、どの程度計画プロセスに関与したか」(以下、市民関与レベルと呼ぶ)と、「法制度が、どのような市民に対して、どの程度計画プロセスに関わらせることを、事業者に要請しているのか」(以下、市民関与要請レベルと呼ぶ)とを示す指標に関して、それぞれ既往の研究成果を整理し、問題点を指摘した上で、新たな考え方を提案する
- (2) わが国の関連法令における市民関与要請レベルの実態調査を行い、その結果に基づいてインフラ間での比較分析を行うことにより、現行法令の決定メカニズムに関する考察を行うことを目的とする。

4.2 既往の関連する研究

4.2.1 市民関与レベルに関連する研究

市民が、どの程度計画決定に関与しているか、あるいはどういう制度であるのかという問題に対しては、既にいくつかの研究成果が見られる²⁾。ここでは、関連する代表的な2つの研究について整理し、その特徴と問題点を整理する。

まず、市民関与レベルに類似する概念として、Arnstein³⁾は、“Citizen Participation”(以下、CP)を8つの階層に分類した“Ladder of Citizen Participation”(以下、LCP)を提示している(図4.1)。LCPでは、高い階層の手段ほど政策を決定するための市民の権限が強くなると考えられている。最下位の2階層は厳密な意味でのCPではなく、また3階層目から5階層目までは、市民が決定権を持っていないことから、“tokenism”(名目上の、あるいは形だけの施策)に属す



図4.1 A Ladder of Citizen Participation²⁾

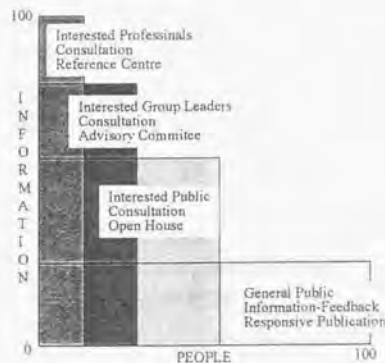


図4.2 Public Participation Matrix³⁾

るとされる。以上から、LCPは、まず市民が最終的な決定権限をどの程度持ちうるのかによって市民関与レベルを規定した後に、それを市民関与のためのテクニックに適用したものと考えるであろう。ところで、LCPの各階層はそのテクニックが単体で実行される時には定義しうるが、同時に2つ以上が実行されることは想定されていない。例えば、市民が計画に関する十分な情報を持たない(“Informing”が不十分)にもかかわらず、最終決定権限を持つような場合(例:住民投票)、この方法は市民関与レベルが高いと言えるのか否かは、LCPでは判定できない。

また、Connor⁴⁾は、各種インフラ整備事業における“Public Participation”を市民がアクセスできる情報の量と、アクセスできる人数とによって分類する方法を提案している。(図4.2)この分類方法は、市民の獲得することのできる情報の側面からのみ市民関与を捉えたものであり、市民の計画決定への貢献度は全く加味されていない。市民が情報を獲得できるか否かは、重要な要素の一つではあるが、情報の獲得できる水準のみをもってPublic Participationのレベルと見なすのは疑問を感じざるを得ない。なぜなら、Participationとは、参加することであり、市民が積極的・自主的に計画に関わっていくことを含む概念だからである。

4.2.2 市民関与要請レベルに関連する研究

市民関与要請レベルに類似する考え方としては、Dahl⁵⁾によるポリアーキー(Polyarchy)理論とそれに基づく篠原⁶⁾の市民参加論がある。なお、この理論は元来、政治制度の民主主義の水準(完全な民主主義の状態をポリアーキーと定義)を判定するものであり、必ずしも直接、インフラ整備における市民関与を評価するためのものではない。ポリアーキーのレベルは、包括性(政策決定に参加できる市民の人数)と公的異議申立て(どの程度異議申立てができるか)の2変数によって示される。(図4.3)この理論から、市民関与要請レベルが、決定への参加人数と最終決定権限の強さによっ

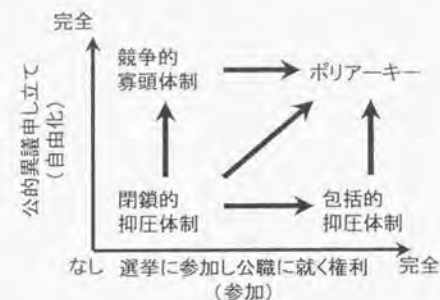


図4.3 ポリアーキーの定義⁴⁾

て説明可能であるのではないかと推測が可能である。しかし、ポリアーキーの理論においては、市民の獲得できる情報に関する議論が完全に欠如している。我が国における情報公開の不十分さを鑑みれば、市民が獲得できる情報のレベルについても、市民関与要請レベルの中にも取り込む必要があると思われる。

4.3 市民関与レベルと市民関与要請レベルの提案

従来の諸説を踏まえ、本章では、新たに市民関与レベルと市民関与要請レベルの基本的な考え方を提示する。次に、市民関与レベルと市民関与要請レベルとの関係について論じることとする。

4.3.1 市民関与レベル

市民関与レベルは、市民がどれだけ計画に関わるかを示す指標である。このレベルは、(1)市民が計画決定にどれだけの影響力を持っているかと、(2)市民がどれだけの情報を獲得できるかという2変数によって表されるものとする。それぞれの変数について、以下のような前提が成り立つものとする。

(1) 計画決定への影響力

計画決定への影響力は、以下のような諸要素によって定められる。なお、計画決定への影響力が大きいほど、市民関与レベルは高くなるものとする。

① 意見の主張機会の有無

市民は、自分の意見を事業者へ主張する機会を持つとき、機会を持たないときと比較して、計画決定への影響力が大きい。

② 市民の意見に対する事業者の対応責任

市民の提示した意見に対して必ず事業者が対応しなければならない場合、事業者は慎重にその意見を吟味する必要があるから、意見の影響力は大きい。したがって、直接対面による交渉は、交渉者の言説に対する責任が重くなるため、書面による意見提出と比べて影響力は大きくなる。

③ 市民の計画決定権限の有無

市民は、計画の最終決定への権限を持つとき、計画内容に自分の主張を組み入れることができる。

(2) 市民の獲得する情報のレベル

事業者と市民との間で情報交換の時間・回数が多いほど、より多くの、かつより質の高い情報を市民が獲得できる。そして、市民の獲得する情報のレベルが高いほど市民関与レベルは高くなる。

4.3.2 市民関与要請レベル

市民関与要請レベルは、制度によって、事業者がどの程度の水準の市民関与の機会を、どのような市民に対して提供することが、どの程度強く要請されているかを示す指標である。このレベルは、(1)制度上に定められる規程の市民関与機会の質的・量的水準と、(2)その規程の適用市民の範囲、および(3)その規程遵守の強制度によって表されるものとする。

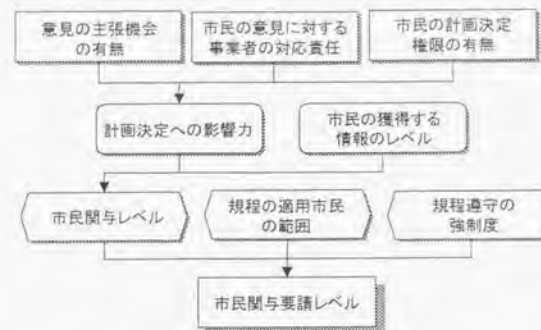


図4.4 市民関与要請レベルの決定構造

(1) 規程の市民関与と機会の水準

これは、市民関与レベルの各要素の水準のことであり、具体的には、意見の主張機会の有無、市民の意見に対する事業者の対応責任、市民の計画決定権限の有無、市民の獲得する情報のレベルを指す。

(2) 規程の適用市民の範囲

適用市民の範囲は、適用対象となる市民の人数と市民属性の多様さによって説明される。まず、人数については、適用者数が多いほどレベルが高い。次に、市民属性については、居住地や勤務地といった地理的属性と、職業や性別・年齢などといった個人属性とが考えられるが、いずれも規程が、より多様な属性カテゴリーの市民をカバーしているほど、市民関与要請レベルが高い。

(3) 規程遵守の強制度

規程遵守の強制度は、まず該当する制度の種類に依存する。法律やそれを根拠とする各種制度は高い強制度を持つが、特定の団体が定める内規や通達などは、法的根拠を伴わない場合もあり、このときには規程遵守の強制度が低い。次に、特定の制度の中では、対応する規程が存在するか否かと、規程の存在するときにはその遵守が義務であるか否か、とによって規定遵守の強制度は判定される。そして、制度の中に市民関与に関する規程が定められ、かつその規程の遵守が義務であるとき、最も強制度が高い。

4.4 我が国のインフラ整備における法制度の定める市民関与手続の実態に関する調査

本節では、代表的なインフラを対象に、各インフラの整備において準備される我が国の典型的な法令について、市民関与に関する規定を抽出し、市民関与要請レベルのインフラ間比較を行う。

4.4.1 対象とする事業及び法令と規定の抽出方法

(1) 対象とする事業・法令

本調査ではまず、インフラとして道路（市町村道・都道府県道・一般国道・高速自動車国道）、下水道（公共下水道・都市下水道）、河川（一級及び二級河川）、鉄道（一般鉄道・新幹線鉄道）、空港（第二種・三種空港）を選定し、各々のインフラの建設事業を対象とする。

次に、対象とするインフラ整備について、都市計画事業として実施されるものとそうでないものに分類した。これは、都市計画事業は、原則的に都市計画法によってその計画手続が定められるが、都市計画事業でない事業は、個別の法令に従って手続が進められるからである。なお本調査では、都市計画事業は、必ず都市計画を経たものとして扱っている。実際には都市計画事業の中には都市計画の手続を経ないものもあるが、そのケースは稀であると見なしここでは無視する。また、都市計画は、原則的に都道府県知事によって定められるものと考えた。

対象とする法令としては、手続を定める「法律」とそれに関連する「政令」（施行令）及び「省令」（施行規則）とする。実際には都道府県や市町村単位で定められる条例も、事業者の計画手続に影響を与えるが、本研究では、地域間ではなく、インフラ間の法令の特性比較を目的とすることからここでは取扱わない。

以上から、本調査では、表4.1に挙げるインフラ事業と法令を対象とする。

表4.1 対象事業及び法令名

インフラ種別	対象インフラ	都市計画事業	非都市計画事業
道路	一般国道・都道府県道・市長村道	都市計画法・施行令・施行規則 道路法・施行令・施行規則	道路法・施行令・施行規則
	高速自動車国道	都市計画法・施行令・施行規則 道路法・施行令・施行規則 高速自動車国道法・施行令・施行規則	道路法・施行令・施行規則 高速自動車国道法・施行令・施行規則
下水道	下水道	都市計画法・施行令・施行規則 下水道法・施行令・施行規則	下水道法・施行令・施行規則
河川管理施設	河川管理施設	都市計画法・施行令・施行規則 河川法・施行令・施行規則	河川法・施行令・施行規則
	空港	—	航空法・施行令・施行規則
鉄道	一般鉄道	都市計画法・施行令・施行規則 鉄道事業法・施行規則	鉄道事業法・施行規則
	新幹線鉄道	都市計画法・施行令・施行規則 鉄道事業法・施行規則 全国新幹線鉄道整備法・施行令・施行規則	鉄道事業法・施行規則 全国新幹線鉄道整備法・施行令・施行規則

注：法令は平成8年3月時点でのものを使用している

(2) 規定の抽出方法

まず、各法令の諸規定の中から市民の計画プロセスへの関与に関連する規定を抽出した。次に、各規定を、事業者と市民との情報の伝達方法の違いによって、以下の3つのカテゴリに分類した。

- ①各種情報の公開に関する規定：事業計画の告示、公示、公表や関係図書の縦覧、閲覧など、事業者から市民への計画に関する情報の公開に関する規定
 - ②意見書提出等による市民から事業者への意見伝達に関する規定：意見書等の提出による、市民から事業者への意思の伝達に関する規定
 - ③直接対面による交渉に関する規定：公聴会や聴聞会等、事業者と市民とが直接対面して、計画に関する情報交換を行う機会に関する規定
- 対象とする諸法令において、市民の計画プロセスへの関与に関連する条項を、上記の3つのカテゴリ別に示したものが表4.2である。

表4.2 対象法令における関連条項

法律名	情報公開	意見書	公聴会
都市計画法	17,20,22,62,66,[12], [48],[49],[52]	17,22,66,[10]	16,66
道路法	9,18,(2),[1],[2],[3]		
高速自動車国道法	3,7,(1),(3),(4)		
下水道法	4,9,27,(3),[7]	(3)	
河川法	16,[7]		
航空法	38,40,[78]		39,[81]
鉄道事業法	[72]	65,[74],[75]	
全国新幹線鉄道整備法	4		

注：カッコなし＝法律中の条項、（）＝政令（施行令）中の条項、[]＝省令（施行規則）中の条項

4.4.2 調査結果

本節では、各カテゴリで定められている内容を、インフラ間で整理・比較することとする。

(1) 各種情報の公開に関する規定

各インフラごとに、文書・図面等による計画内容に関する情報の公開について整理したものが表4.3である。

①規定の有無

非都市計画事業（以下、(非)と表記）の一般鉄道を除いてすべての事業計画において規定が存在する。

②公開の時期

公開を行う時期は、大別すると1)事業許可の申請時、2)事業認可時、3)供用開始時の3つに分類できる。申請時に公開しなければならないのは、(非)空港のみである。また、供用開始時に初めて事業内容を公開するのは(非)下水道施設である。

③公開される内容

表 4.3 各種情報の公開に関する規定

対象事業	各種情報の公開に関する規定	
	有無	実施の時期
都市計画 都市計画事業	○	計画を決定しようとする時から2週間 計画決定したとき 都市計画事業の認可時
(非)一般道路	○	路線認定時 路線が指定されたとき 供用を開始するとき
(非)高速自動車国道	○	予定路線決定時 整備計画の決定時 整備計画決定から30日間 供用を開始するとき
(非)下水道	○	供用を開始するとき
(非)河川管理施設	○	河川工事を行うとき
(非)空港	○	設置許可の申請のあったとき 設置が許可されたとき 供用開始期日の届け出があったとき
(非)一般鉄道	×	
(非)新幹線鉄道	○	基本計画を決定したとき

公開される内容は、法令によって表現がさまざまであるが、いずれの事業についても計画案、計画図面、設計概要に関する図書等を公開することとなっている。

④公開の方法

事業により、公衆の縦覧を伴うものとそうでないものがある。計画案策定時と比較して、計画認可時や供用開始の段階では、事業者は関連図書の縦覧を法的に要請される傾向にある。いずれの事業についても縦覧の対象者を特に限定していない。

(2)意見書提出等による市民から事業者への意見伝達に関する規定

市民からの意見の提出について、規定の有無、文書によって意見の伝達できる時期、文書の形式、意見書の内容を各事業ごとに、整理したものが表4.4である。

①規定の有無

都市計画事業、(非)下水道、(非)空港及び(非)一般鉄道・(非)新幹線鉄道で、利害関係者が意見を提出できる。

②意見の伝達できる時期

規定のある事業の中で意見の伝達時期は、大きく1)事業の認可時(都市計画事業、(非)下水道)、2)公聴会・聴聞会の直前((非)空港、(非)一般鉄道、(非)新幹線鉄道)、3)計画案縦覧中(都市計画事業の都市計画案策定時)とに分けられる。「2)公聴会・聴聞会の直前」に意見書の提出を行うのは、意見書をこれらの会の事前資料として使用するためである。ただし、(非)一般鉄道と(非)新幹線鉄道については、聴聞会実施の公示から10日以内に意見の表明をしなければならず(鉄道事業法施行規則第七十四条)、準備期間が他の事業に比べて短い。ちなみに都市計画事業の都市計画策定

表 4.4 意見書提出等による市民から事業者への意見伝達に関する規定

対象計画	意見書等の文書による市民意見の伝達に関する規定			
	有無	時期	手段	対象
都市計画 都市計画事業	○	都市計画案の縦覧期間中 都市計画事業の認可時	意見書の提出 適切な措置	関係市町村の住民及び利害関係事業地及びその付近地の住民
(非)一般道路	×			
(非)高速自動車国道	×			
(非)下水道	○	事業計画認可時	意見の申し出	利害関係人
(非)河川管理施設	×			
(非)空港	○	公聴会の10日前まで	公述書の提出	利害関係人
(非)一般鉄道	○	聴聞会公示から10日以内	意見聴取の申請書	利害関係人
(非)新幹線鉄道	○	聴聞会公示から10日以内	意見聴取の申請書	利害関係人

の段階では、意見表明までの期間は計画案公告より2週間(都計法十七条)である。

③提出意見の書式

書類での提出を求めるものが多いが、書式を明示しないもの((非)下水道)もある。

④意見提出の対象者

市民の中で意見を提出できる者の定義は、1)「関係市町村の住民及び利害関係者」(都計法第十七条)、2)「利用者その他の者のうち地方運輸局長が当該時案に関し特に利害関係を有すると認める者」(鉄道事業法施行規則第七十三条)、3)「飛行場の区域、進入区域・(中略)の土地又は建物について所有権、地上権、永小作権、地役権、探石権、質権、抵当権、使用貸借または賃貸借による権利その他の土地又は建物に関する権利を有する者」、「鉱業権、温泉を利用する権利、漁業権、入漁権又は流水、海水その他の水を利用する権利を有する者」(航空法施行規則第八十条)などである。ただし、「利害関係者」や「住民」の詳細な定義が存在しないなど、意見の提出者の定義には曖昧点が多い。

⑤提出された意見の取り扱い

市民から提出された意見書の内容について、それを採択すべきか否かを示すものはない。また、都市計画事業の都市計画決定に関しては、提出された意見が審議会において審議の対象とはなる(都計法第十八条)ものの、その回答の義務については明示されていない。

(3)直接対面による交渉に関する規定

公聴会や聴聞会等の、市民と事業者とが直接対面して意見交換を行う機会に関して、規定の有無、実施の時期、意見交換の場の形態を整理したものが表4.5である。

①規定の有無

「公聴会」という用語が法律内に使用されているのは都市計画法と航空法の2つである。都市計画案に関する公聴会は必要に応じて行うことになっている(都計法十六条)一方で、空港整備では公聴

表4.5 直接対面による交渉に関する規定

対象計画	公聴会等による事業者と市民との直接的な関わり合いの規定		
	有無	時期	方法
都市計画 都市計画事業	○	特になし 都市計画事業の認可時	公聴会(必要があると認めれば) 説明をおこなう
(非)一般道路	×		
(非)高速自動車国道	×		
(非)下水道	×		
(非)河川管理施設	×		
(非)空港	○	設置許可に関わる 審査をおこなうとき	公聴会
(非)一般鉄道	○	事業免許の認可時	意見の聴取(必要があると認めれば、原則的に非公開)
(非)新幹線鉄道	○	事業免許の認可時	意見の聴取(必要があると認めれば、原則的に非公開)

会開催が義務となっている。なお、都市計画事業については、関係住民に対して事業の説明を行うよう定められる(都計法第六十六条)。また、鉄道事業では必要に応じて意見を聴取する機会を設けることが出来ることとなっている。

②実施の時期

都市計画案に関する公聴会の実施される時期は、特に法令上では規定されていないが、実施される日時・場所を実施の1週間前までに関係する住民に通知することが定められている(都計法施行規則第五十四条)。

また、空港事業については、飛行場設置の許可に関わる審査を行う時に公聴会を開くこととなっている(航空法三十九条)。

③意見交換の場の形態

関係者が直接対面する機会の形態としては、公聴会、説明会、意見聴取(聴聞会)があり、これらは、実質的には関係者間で情報交換がなされる点では共通している。しかし、公聴会や説明会では、複数の市民が参加し、計画に関して比較的広く議論することが可能であるが、(非)一般鉄道と(非)新幹線鉄道の事業で行われる利害関係者の「意見聴取」は、原則的に非公開であり(鉄道事業法施行規則第七十五条)、利害関係者の個別の事情を、事業者が把握することが主な目的となっている。

④公聴会等に参加できる者の定義

公聴会に参加できるのは、原則的には「利害関係者」である。ただし、空港建設における公聴会では、利害関係者とは別に、必要に応じて傍聴券が発行され、その所持者は公聴会を傍聴することが出来る(航空法施行規則第八十一条)。また、(非)一般鉄道及び(非)新幹線鉄道での意見聴取については、利害関係人以外に「参考人」が参加できるとされる。

4.5 インフラ整備における関連法令の市民関与要請レベルに関する比較・考察

本章では、まず、4.3で提示した基本的な考え方に基づいて市民関与要請レベルの定義を行い、次に4.4の調査結果に基づき、インフラ間での市民関与要請レベルの比較を行うこととする。

4.5.1 市民関与要請レベルの定義

市民関与要請レベルは、市民関与レベルを表す2変数(計画決定への影響力と市民の獲得できる情報のレベル)に関わる規程と、その規程遵守の強制度とによって定義される。なお、適用市民の範囲については、今回の調査対象としたインフラ間で差がほとんど見られなかったため、考慮してもインフラ間での市民関与要請レベルの差に違いが生じないことから、今回は取り扱わないこととした。

(1)計画決定への影響力に関する変数の設定

計画決定への影響力は、①市民の意見に対する事業者の対応責任(x)と、②意見の主張機会の有無(y)とによって決定されるものとする。ここでは、具体的に以下のように設定することとする。

①市民の意見に対する事業者の対応責任x

- $x=1$ (直接面会による交渉が可能なとき)
- $x=0$ (直接面会による交渉が不可能なとき)
- ②意見の主張機会の有無y
- $y=1$ (意見書の提出が可能なとき)
- $y=0$ (意見書の提出が不可能なとき)

(2)市民の獲得できる情報のレベル(z)の設定

市民の獲得できる情報レベル(z)は、「計画に関する情報が公開されるか否か」によって表すこととする。このとき、

- $z=1$ (情報が市民に公開されるとき)
- $z=0$ (情報が市民に公開されないとき)

と表すこととする。

(3)規程遵守の強制度(w)の設定

規程iの遵守の強制度(w)は、その規程遵守が義務か任意判断かによって設定する。このとき、

- $w_i=1$ (規程iの遵守が義務のとき)
- $w_i=0.5$ (規程iの遵守が義務でないとき)

と表すこととする。

(4)市民関与要請レベル(R)の設定

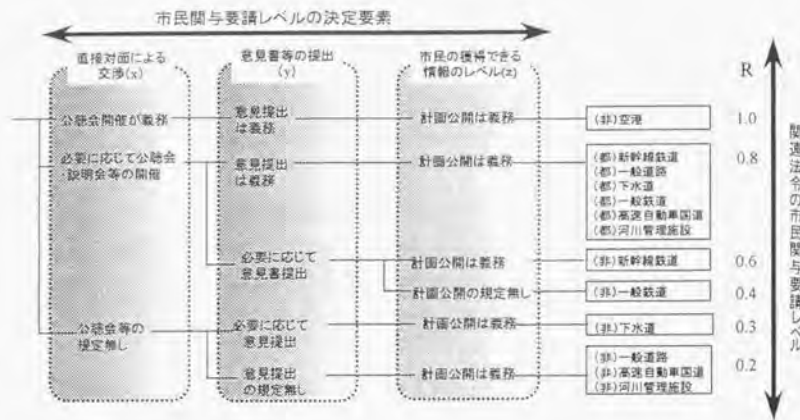


図4.5 インフラ整備における関連制度の市民関与要請レベルの比較

市民関与要請レベルRは、意見書の提出、直接面会による交渉、市民の獲得できる情報、それぞれに関する規程のレベル(x,y,z)に、それぞれの遵守の強制度(w_x,w_y,w_z)を乗じた重み付き線形和として、式(1)のように表されるものとする。

$$R = \alpha w_x x + \beta w_y y + \gamma w_z z \quad (4.1)$$

なお、ここで、(α, β, γ)は、それぞれの規程の重みを示すパラメータである。

4.5.2 調査結果に基づく各インフラの関連法令における市民関与要請レベルの比較分析

定義された市民関与要請レベルを調査結果に適用し、(α, β, γ) = (0.6, 0.2, 0.2)として計算した結果を整理したものが図4.5である。ここで、α > β = γとしたのは、直接対面の交渉は、意見書提出と情報公開との両方を包含する卓越した市民関与の方法であると考えたからである。まず、この結果に基づき、我が国の法令に関する比較・考察を行う。

- ①空港の建設事業において、市民関与要請レベルが高い。実際、航空法においても、かなり詳細に市民関与の手法が規定されている。これは、騒音や振動など、空港設置による負の効果の波及する範囲が広域であり、広範囲の市民に影響を及ぼすため、それらの市民を計画プロセスに関与させなければ、スムーズに事業を進められないことが理由と考えられる。また、成田空港や大阪空港の建設事業のように、空港建設において過去に多くの市民反対運動が発生したという歴史的経緯が、法令に大きな影響を及ぼしているとも思われる。
- ②都市計画事業では計画策定への市民関与要請レベルが比較的高い。これは、都市計画事業が頻繁に行われる都市部では、人口密度が高く、事業によって多くの利害関係者が発生する可能性が高

いためと考えられる。

- ③(非)一般鉄道では事業計画の公開が定められていないが、(非)新幹線鉄道では整備計画段階で公開することが義務づけられている。また、(非)高速自動車国道は予定路線決定の段階から計画を公開する義務があるが、(非)一般道路では義務でない。以上から、区間が長距離にわたり、車両が高速走行するような交通インフラでは、騒音、振動などの環境対策に関して多くの市民の合意が必要となることから、早い段階からの情報公開が求められると言える。

次に、市民関与要請レベルだけでは判断できない詳細部についても考察を加えておくこととする。

- ④都市計画事業でない鉄道(= (非)鉄道)の整備では、情報の公開を行う法的義務がない。実際には、多くの鉄道整備事業が都市計画事業となるので手続き上の問題が発生することは少ないと思われるが、周辺の人口密度が低く都市施設と見なされたい鉄道施設の場合には、都市計画事業とされないこともある。

あくまでも一般論ではあるが、鉄道はたとえどんなに小規模・低速度走行のものであっても鉄軌道を走行するので、必ず周辺に対して何らかの騒音・振動を発生させるであろう。明らかに周辺に不利益を発生させるにもかかわらず、計画を公開する義務がないのは、同様の特性を持つ他のインフラと比較しても不公平であると考えざるを得ない。

- ⑤計画内容を公開する時期は、インフラによって異なる。既に述べたとおり、申請時に公開されるのは空港であり、供用開始時に初めて公開されるのは下水道施設である。これは、明らかに不利益の波及範囲の大きさに依存していると考えられる。つまり、空港施設のように不利益の波及範囲が広大で、利害関係者の人数も多い場合には早期に計画が公表されるが、そうでない場合には、完成してからでも構わないという考え方に基づくものである。

だが、たとえほとんど周辺に不利益を発生させないからといっても、完成してから事業の内容を事後的に公表するというのは、あまりに遅すぎるのではなかろうか。

- ⑥都市計画事業でない道路(= (非)道路)の整備事業では、意見書等による市民からの意思伝達の手続きが義務でない。(非)道路では、直接面会による話し合いも義務ではないから、計画公開だけを行って後は勝手に建設するというのも制度上は実施可能である。確かに、周辺に人がほとんど住んでいないような場所に建設を行うのに、わざわざ意見書提出や公聴会を行う必要はないのかもしれないが、その判断は微妙であることに十分留意すべきであろう。
- ⑦意見書を提出できる者の定義は、かなり曖昧である。しかし、この定義に関しては英国や独国内でも同様に曖昧にされている。これは、意見提出の対象とする市民を曖昧にすることにより、いかなる市民でも意見を提出できるようにするためである。しかしながら、英国・独国内では出された意見が必ず吟味されるのに対し、我が国の場合、提出された意見書がどのように扱われるかが明確でない。このため、意見に対する対応が事業者側の裁量で決定されており、意見提出の意義を薄めてしまっていることは否めない。

⑧公聴会における話し合いは、短時間にかかなりの回数にわたり、事業者が市民とやりとりをやらねばならないために、相当濃密でかつ有意義な議論が行われることが期待できる。だが、書面での意見交換は、時間をかけて準備した上で回答を出せるのに対して、リアルタイムでの議論は十分な吟味をせずに即答することが基本的に求められる上、たとえ即答をしなくとも次回までの宿題となることが多いことから、論理の一貫性が強く求められ、事業者の負担は相当大きいことが予想される。

現状で、公聴会の実施が明示的に法令上に示されているのは、都市計画事業と空港整備事業のみである。これらの事業で事業者の負担の大きさにもかかわらず公聴会の実施が行われるのは、ともに利害関係者の人数が多く、密度の高い議論を行わねば合意の形成が困難であるためと考えられる。

⑨鉄道や道路等のインフラの整備事業が、都市計画事業となるか否かについては、少なくとも法令上には明確な定義が無く、現状では、法令の運用者に任されているのが実態である。しかし、都市計画事業になると各種手続きが煩雑となり、時間や費用がかかるといった負担が増大するというデメリットがあり、事業者としては、できるだけ都市計画事業としない方向のインセンティブが働くことが予想される。このようなインセンティブのために、周辺市民が都市計画事業の手続きが踏まれることを期待しているにもかかわらず、事業者が都市計画事業として申請しなかったために、反対運動が発生することは、第7章の事例分析においても発生している。こうした法制度の曖昧さをなくし、確実に最低限の手続きを保証することが今後議論されるべきである。

4.6 本章のまとめ

本章では、インフラ整備において、計画プロセスに市民が関与する程度と、関連制度の市民関与に関する要請度とを客観的に評価するための指標として、それぞれ市民関与レベルと市民関与要請レベルとを提案した。次に、我が国のインフラ整備事業において標準的に準拠される法令について、市民関与に関連する規定を抽出・調査し、インフラ間で市民関与要請レベルの比較を行った。

その結果、

- (1)インフラ間で市民関与要請レベルにはかなりの差異が見られる
- (2)市民関与要請レベルの高いのは、事業によって発生する不利益の波及範囲が広大であったり、あるいは波及範囲は狭くても周辺の人口密度が非常に高い都市地域であるために、利害関係者の人数が多いような特性を持つインフラである

ことが明らかとなった。

このように、インフラによって異なる市民関与要請レベルは、ある程度は合理的な理由に基づいた結果と言える。だが、道路と鉄道とのように、同様な線状の交通インフラで、かつ同様に周辺に騒音・振動等の影響を及ぼす施設であるにもかかわらず、市民関与要請レベルが異なっているケースも存在する。また、手続きの詳細についても、計画情報の公開手続きや市民の意見書等の提出手続きなどで、様々な違いが見られた。これらの違いは、必ずしも利害関係者の人数の違いのみで説明可能な現象とは言えないであろう。むしろ、各インフラ整備に関わる事業者が独自に対応を計ってきた歴史的経緯が反映された結果であるという仮説も考えられる。例えば、鉄道建設事業の事業主体は民営事業者であることが多いため、自らの評判等に傷が付かないように、裁判などで公にならないよう隠密に交渉を進めることが予想され、そのため現行の法制度の元でもこれまでさほど大きな問題となることがなかった、ということが原因の一つとして考えられる。また、我が国では従来まで、個々のインフラ種は特定の省庁によってそれぞれ管理・運営され、また計画手続を定める法制度も個別に設定されてきたために、いわゆる縦割り行政がインフラ種間での不公平な計画手続を発生させている一つの原因であるとも考えることができるであろう。

以上より、計画手続を定めている法制度は、ある程度は事業の特性によって合理的に決定されるが、また同時に個々の歴史的な背景によっても強く影響を受けていることが推測される。そのために、同様の特性をもつインフラであっても必ずしも完全に整合的な手続が法制上に規程されているわけではないことも判明した。

インフラ整備の計画策定への市民関与に対する要望が高まっている昨今、市民関与に関するより合理的な評価を行うことによって、より公正かつ公平な計画手続が実施されるよう、努力していく必要があると考える。

最後に、本研究の調査にご協力いただいた小幡純子先生(上智大学法学部)、西岡誠治氏(当時、建設省都市局)、根橋 輝氏(当時、日本鉄道建設公団計画部)、浅野博宣先生(東京大学法学部)に感謝する次第である。

なお、本章の調査の一部は、財団法人東日本鉄道文化財団の平成8年度調査・研究助成を受け実施したものである。ここに、感謝の意を示したい。

【参考文献】

- 1) その他に、ジャック・デサリオ、スチュアート・ラングトン編、『公共の意志決定における住民参加』、横浜市企画財政局企画調整局、pp.162-175, 1993 などがある。
- 2) S.R.Arnstein, A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION, Journal of the American Planning Association, pp.216-224, 1969
- 3) Connor, D.M., Preventing and Resolving Public Controversy, <http://www.islandnet.com/~connor/preventing.html>, a discussion paper for a conference on "Public Affairs and Forest Management", 1994
- 4) ロバートA. ダール(高島通敏・前田修訳)、『ポリアーキー』、三一書房, pp.5-22, 1981
- 5) 篠原 一、『市民参加』、岩波書店, pp.10-37, 1977

第5章 我が国における各種インフラ整備事業への市民による反対運動の歴史的経緯

5.1 はじめに

インフラ整備に対して、市民が反対運動を起こすという事態は、決して近年に始まったことではなく、かなり古典的な問題である。しかし、インフラ整備をめぐる社会環境は徐々に変化しつつあることから、市民の考え方や活動の内容にも時代によって違いが見られるのも事実である。こうした時代による市民の考え方や態度の変化を知ることは、我が国における市民関与の歴史的な位置づけを把握できると言う意味で重要であると考えられる。また、我が国に固有の事情を踏まえることによって、他国の市民関与のテクニックを導入するときに有意義な考察が可能になると思われる。そこで、本章では、特に明治以降に発生したインフラ整備に対する市民の反対運動について、その歴史的な経緯を調査し、分析することを目的とする。なお、ここで明治以降に時期を絞った理由は、それ以前には、市民の生活環境を短期間のうちに大きく変化させるような土木技術や大規模なインフラ整備の事例が、あまり見られないからである。

5.2 我が国における市民運動の歴史に関する既往の関連研究

一般に、インフラ整備をめぐる反対運動は、事業による生活環境の悪化や計画手続の不透明さに不満を持つ市民によって引き起こされるものである。しかし、こうしたインフラ整備に対する市民の問題意識は、社会全体の風潮が変化すると同時に、変化していくものと思われる。特に、戦後、我が国に強制的に導入された民主主義の思想の浸透や、農村地区の都市化といった面から我が国の社会的風潮の変化を捕らえるとき、市民の考え方にかなりの影響を及ぼしていることが予想される。

社会学の研究では、特にインフラ整備に対する市民の考え方の変化やそれによって生じる摩擦に関して、理論的、実証的な研究が進められている。例えば、似田貝ら¹⁾は、新全国総合開発計画にしたがって実施された大規模インフラ整備を対象に、実証的な調査・分析を行い、農村社会に浸透していく都市・工業化の波が、市民の運動を引き起こす大きな要因となっていることを指摘している。一方で、インフラ整備に対する運動に限らず市民運動全般に関しては、60年安保闘争を転機に、我が国での流れは大きく変化したと考えられている²⁾。「ベ平連」運動を典型とする市民運動や全共闘運動などを中心とする学生運動、環境問題をめぐる住民運動、さらには女性、非差別部落、障害者、在日外国人等の差別からの解放をめざしての運動等が、従来までの労働運動などとは別に1960年代以降、多発してきたことが指摘されている。

だが、現在見られるようなインフラ整備にともなう紛争では、もはや全共闘運動や「ベ平連」運動などとは無関係に発生している。時代による社会状況の変化が、インフラ整備における市民の運動にどのような関わっているかについて体系的に論じられているものは筆者の知る限り見あたらない。

5.3 インフラ整備に対する市民の反対運動に関する歴史的経緯

我が国における明治以後のインフラ整備に対する市民の反対活動は、(1)明治・大正期に、西洋諸国の技術を我が国に導入する際に発生した市民の反発、(2)1960年代から発生してきた、公害等の市民の生活環境破壊に対する反対運動および、(3)1980年代から次第に世界的な潮流として盛り上がりを見せてきた地球環境の保全をも含む市民運動、の3期に分けられると考えられる。そこで、本章では、それぞれの時期において発生した主な市民運動の様子や、その特徴について既存の資料をもとに整理を行う。

5.3.1 明治・大正期のインフラ整備をめぐる紛争

明治・大正時代には、交通インフラの中でも特に、鉄道建設に対して市民の反対運動が多く発生した。例えば、明治5年に完成した日本初の鉄道である新橋・横浜間の線路建設では、用地取得に関して市民からの反対に会い、民家を避け、海面を埋め立てるルートに変更せざるを得なくなったという経緯があった⁹⁾。この他にも、鉄道のルートへの反対運動は、少なからず発生しており、特に関西において集中して発生したとされる⁹⁾。なお、鉄道建設をめぐる反対運動は、鉄道建設が最も盛んであった明治20年代にもっとも多く発生しており、こうした反対運動はその後、徐々に全国に広がりを見せていった。

当時の反対運動の方法としては、集団で事業関連の官庁に大挙して押しかけるといったのが一般的なスタイルであったようである。例えば、明治30年には、新潟において停車場の位置に不満を唱える3万人もの市民が湧起し、県庁に押し寄せたということもあった。ただし、明治・大正期の市民による反対運動の3分の1は、軍隊や警察が出動して武器により鎮圧したと言われる⁹⁾。また、明治・大正期には、市民による反対活動は数が少なく、またその参加者は反政府(反国家)的思想であると世間から批判される時代であった。

鉄道建設も初期の頃には、まだ新しい交通手段に対する漠然たる不安や排外主義の立場から反対運動が発生することも少なくなかったが、明治末期から大正期に入る頃にはかえって鉄道を誘致しようという動きが出てきたことも事実である⁹⁾。

鉄道と同様に、ゴミ処理場の建設をめぐる大正期の東京市において市民による反対運動が発生している。当時の東京市では、まだ露天焼却場がほとんどであったのだが、周辺環境の悪化が問題となっていたため、周辺市民が、露天焼却場の撤廃と屋内焼却場の設置を市に対して要求した。ところが、屋内焼却場の建設も住民の反対にあって何度も失敗することとなった。当時は、「歴代の東京市長が頭痛の種は何と云っても汚物の処分」と言われたりしていたという⁹⁾。また、渋谷町の焼却場の建設をめぐる、市民が警察官と衝突するという事件まで発生している⁹⁾。

また、鉄道やゴミ処理場以外でも、河川改修関係では住民による反対運動が発生した事例が比較的多く、またその期間も長いものが多かった。例えば、京都礫水に対する反対運動は数年間続き、これは当時としては異例のことであったという⁹⁾。また、同様に(水力)発電所に対する反対運動も東京や山梨で発生

している⁹⁾。なお、足尾銅山鉱毒事件は、明治期から昭和にいたるまで続いた我が国初の公害問題であった。

5.3.2 1960年代～1970年代のインフラ整備をめぐる市民運動

戦後において、インフラ整備に対して市民による反対運動が活発化したのは、1960年代以降であると言われる。1965年～1995年の間に、道路、鉄道、空港の整備をめぐる発生したコンフリクトの事例を整理したものが、図5.1である。いずれのインフラについても過去約30年間に数多くのトラブルが発生していることがわかる。

高橋¹⁰⁾によると、1957年の計画決定に端を発する「蜂の巣城紛争」が、1960年代以降の住民運動の先駆であったとされる。この紛争は、当時としては珍しく13年もの長期間にわたり、ダムの建設計画に対して抵抗を続けたという点だけでなく、「暴には暴」、「法には法」というスローガンのもとに、反対市民がダムサイトにいわゆる蜂の巣舎を構築し事業者に対して徹底的に反抗するとともに、合計80件余りの訴訟を起こした点で、従来までにない画期的な事件であった。

発案所	空港	鉄道	道路	ゴミ処理場	河川・ダム
1965	成田空港				
1966	成田空港				
1967	成田空港		外環道		
1968	東大井発電所				
1969	富士川火力発電所				
1970	成田空港				
1971	成田空港				ピーナズライン東ヶ原橋
1972	成田空港・関西空港	成田新幹線・横浜新貨物線			杉並・江東ゴミ処理場
1973	成田空港	東北新幹線	放射36号・中央高速環状インター		杉並・新宿ゴミ処理場
1974	相模川羽原発	東海道新幹線名古屋駅	南アルプス・スーパー林道		杉並ゴミ処理場
1975	成田空港・伊丹空港	横浜新貨物線・東北新幹線	中央高速三郷料金所		
1976	成田空港	東北新幹線	中央高速並井ランプ・首都圏環状線		杉並ゴミ処理場
1977	相模川羽原発	成田空港	東北新幹線		杉並ゴミ処理場
1978	成田空港	東北新幹線・横浜新貨物線	南アルプス・スーパー林道		
1979	成田空港	東北新幹線			
1980	相模川羽原発	成田空港	東北新幹線		
1981	相模川羽原発	成田空港	東北新幹線		
1982	窪川発	成田空港	東北新幹線		
1983	鳥居第2原発				
1984			半蔵門線		
1985					
1986	成田空港				
1987					
1988	石巻島空港				
1989	成田空港・石巻島空港				
1990	福島第1原発	成田空港			長良川河口堰
1991	成田空港				東京湾埋立処分場
1992	成田空港	小田島高岡化			長良川河口堰
1993	成田空港				日の出第二処分場
1994	成田空港	北陸新幹線			東京湾埋立処分場
1995	もんじゅ	成田空港			日の出第二処分場
			国道43号		長良川河口堰

図5.1 1965年～1995年のインフラ整備をめぐる反対運動の発生した事業

注1：朝日新聞全国版朝夕刊の縮刷版をもとに筆者らが独自に作成

注2：関連する記事が掲載されていた月数の和が1年で3ヶ月以上の事例を選定

戦後のインフラ整備に対する反対運動として最も象徴的なものは、何と言っても成田空港建設事業である(1990:199)。1965年に計画公表され、その後何度か計画変更があった後、1966年に三里塚に建設することを決定して以来、30年以上の間、市民による反対運動が続けられてきた。この事業では、当初、政府側はやや強引とも思われる方法で計画を推し進めていく一方で、反対市民たちが反対同盟を結成し、革新系の政党、労働組合を始めとして、多くの支援団体の協力を得て、活発に反対運動を展開していき、両者間のコンフリクトが深刻化していった。1971年には、土地収用法に基づく強制代執行が行われたが、ここでも反対市民が激しく抵抗し、警官の中に死者が発生するにいたる事態となった。空港開港は当初1976年と計画されていたが、燃料輸送問題などで遅れ、1978年になってようやく開港にこぎつけたものの、反対派により飛翔弾、放火などのゲリラ活動が展開され、大混乱となる始末であった。このような状況のなかで、特に1990年代に入り、話し合いによって成田空港問題の解決をはかろうという動きがさまざま

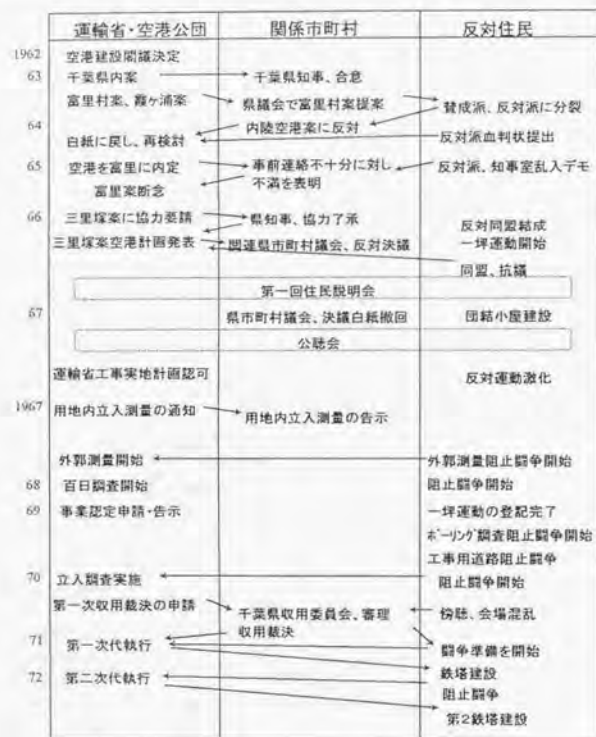


図 5.2 成田空港建設事業における紛争の様子 1 (1962年～1972年)

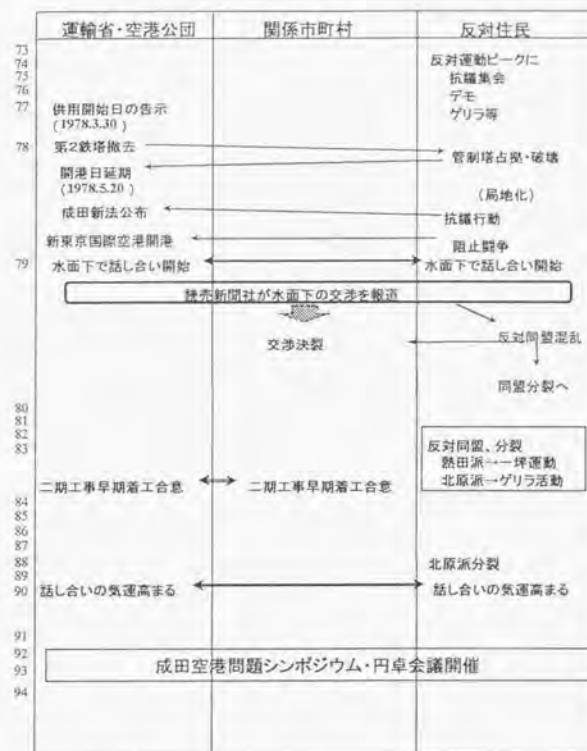


図 5.3 成田空港建設事業における紛争の様子 2 (1973年～1996年)

形で活発に行われるようになった。こうした動きの中で、地域振興連絡協議会が発足し、関係主体との協力の中で、シンポジウムを開催し、問題解決のための一歩を築いた。このシンポジウムは続く円卓会議を通して1994年まで続けられ、現在に至っている。

成田空港をめぐる一連の市民運動の流れは、その後のインフラ整備における計画手続の制度や事業者の態度に大きな影響を及ぼした。特に成田問題で対立の激しかった時期は、70年安保闘争や東大闘争に見られるような学生運動が最も盛んな時期とも重なっており、学生運動を行う一部の学生が、成田空港においても反対活動に参加していたことが、紛争を激化させる一つの要因であったと思われる¹⁹⁾。

1965年頃から特に活発となった市民運動は、成田空港や大阪空港をはじめとする空港整備にとどまらず、東海道貨物線などの鉄道建設¹⁷⁾、外郭環状道路や中央環状線などの道路建設、東京ゴミ戦争に代表されるゴミ処理場建設、柏崎・刈羽原発などの原子力発電所建設などに飛び火し、特に1960・1970年代には全

全国各地でさまざまな市民運動が勃発することとなった。ちょうど高度経済成長の弊害として、全国各地で公害問題が社会問題として浮上してきたことが、紛争を全国規模に拡大させた大きな要因であったといえる。

ゴミ処理施設をめぐるのは、1970年頃から東京を中心に市民による反対運動が発生し、いわゆる「ゴミ戦争」が勃発した¹⁹。ここでは、杉並区高井戸地区のゴミ処理場建設をめぐる周辺住民が猛反発して訴訟を起こし、建設計画が二転三転。それに業を煮やした江東区が清掃車の立ち入りを実力で阻止するような非常手段に打って出た結果、杉並区内にゴミが散乱するという事態が発生した。結局、裁判所による和解にいたるまで8年もの間、地域間対立が継続し、この事件はマスコミなどで大きく取り上げられることとなった。またその後、多摩地区においてもゴミ処理施設をめぐる同様の地域間紛争が発生しており、社会的にも地域エゴが批判されたりした。ただし、こうした紛争の中で、市民を計画に関与させるための試みとして、建設候補地選定のための懇談会を設置したり、デルファイ法を決定方法として採用するなど新しい試みが行われたことは注目に値すると言える。

また新幹線では、東海道新幹線の名古屋市沿線で、1964年の開業から1985年まで、騒音・振動の公害問題をめぐって裁判での闘争が続いた²⁰。この紛争はその後、1971年の計画認可から大宮市や北区で発生した東北・上越新幹線への建設反対運動へと波及していった²¹。東北・上越新幹線では、騒音・振動を懸念する周辺住民が、騒音対策や用地買収をめぐる国鉄側に反発し、結局、完成するまで、着工以来13年以上もの間紛争が継続した。新幹線建設における一連の紛争は、環境庁による新幹線騒音環境基準の告示や、国鉄の騒音・振動対策の調査・研究促進など、事業者側に問題の重要性を認識させるに至ることとなった。

1960、1970年代に特徴的であるのは、事業の直接の利害関係者である施設周辺の市民だけでなく、当該事業に直接かかわらないと思われる外部の市民が反対活動に加わるケースが目立つようになってきたことである。こうした外部の市民の多くは、革新的な政治組織や労働団体に所属することが多く、全国各地で発生する反対運動を支援する活動を行っている。このような職業的な反対活動家に加わることで、資金面、人数面、活動のノウハウの面でも反対活動市民は大きな支援を獲得し、より大規模な運動へと発展するようになっていった。

また1970年代は、行政が公害問題を深刻に受けとめ、立てつけに環境対策に関連する制度を制定した時期でもある。例えば、道路整備に関しては、国民からの制度制定に対する要望が強かったため、「騒音に係る環境基準」の決定(1971年5月)、「各種公共事業に係る環境保全対策」の閣議了解(1972年6月)、「道路環境保全のための道路用地の取得及び管理に関する基準(案)について」の通達(1974年4月)等の対応策が次々と出された。また、騒音・振動等の発生源対策以外にも、沿道土地利用を考慮した環境施設帯、遮音壁の設置、沿道周辺地域の状況に応じた高架構造または堀割構造の採用等が実施され、道路整備の地域社会への対応が模索された²²。さらに環境アセスメントに関しても、1978年には、「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」という次官通達が出され、その後、1984年の

「環境影響評価の実施について」の閣議決定を経て、1985年には「建設省所管事業に係る環境影響評価の実施について」の次官通達に至ることとなった²³。

また、環境アセスメント制度の法律化に関しては、1973年に各種公共事業にかかわる環境保全対策の実施が閣議了解されて以降、環境庁を中心に検討が進められ、中央公害対策審議会の答申を受け手、1978年4月にその素案が報じられたが、関連省庁の抵抗を受け、時期尚早ということで法制化が見送られたという経緯もあった²⁴。

5.3.3 1980年代以降のインフラ整備に対する市民運動

1980年代からは一時的ではあるが、1970年代に比べるとインフラ整備に対する市民の反対運動はやや目立たなくなった。これは、学生運動が鎮静化し、徐々に景気が回復する中で、市民の運動に対する抵抗が大きくなったことが一つの理由と言える。また、旧ソ連の崩壊や東西ドイツの統合を受けて、我が国でも社会主義への信頼が低下し、政治的な図式にも変化が見られたことも理由と言えるであろう。だがその後、徐々に、生活環境の悪化を理由とした地元レベルでの反対運動に加えて、地球レベルでの環境保全を訴える市民の活動が活発化するようになってきた²⁵。例えば、スーパー林道や新幹線建設における自然破壊、石垣島空港建設における珊瑚礁破壊、さらに長良川河口堰建設や中海淡水化事業における河川生物の死滅などが、反対活動の対象として浮上してきた。こうした反対活動では、地元の住民だけでなく、日本全国あるいは国際的な自然保護団体等のNPO、NGO組織、あるいは著名な芸能人らが活動をサポートし、マスコミを通じて世論に訴えるといった手段を講じるようになってきた。

また、この頃から、全国的に盛んに建設が行われるようになった原子力発電所や産業廃棄物の建設をめぐるトラブルが次第に増加するようになった²⁶。特に、これらの事例では、住民投票によってその賛否を決定しようという考え方が次第に広まっており、市民関与の手法に新たな一面が出てきている。例えば、豊町の原子力発電所建設をめぐるのは、推進派と反対派の間で意見の対立が発生し、町長リコール、新町長選挙を経て、1996年には住民投票条例が公布されることとなった。

一方で、1980年に地区計画制度ができて以降、1982年の神戸市や東京都世田谷区でのまちづくり条例を契機に、全国的にまちづくり協議会が普及し、市民のインフラ整備に対する関わり方に大きな変化をもたらしてきていることも、近年の大きな特徴である。1993年には都市計画法が改訂され、通称「都市計画マスタープラン」または「市町村マスタープラン」(正式名称は、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」)に加えられ、これにより「まちづくり」に対して、住民参加が法的に義務づけられたと言えるであろう²⁷。さらに、1995年に発生した阪神・淡路大震災では、震災復興を目指す住民団体が次々と組織され、その意義と限界について広く国民の注目を浴びることとなった²⁸。

従来型のインフラ整備においても、反対運動は発生し続けている。まず新幹線建設では、1991年頃、北陸新幹線の建設をめぐる、軽井沢地区で激しい反対運動が発生したここでは、軽井沢市の森林の破壊に反

対する多くの市民が、立木トラスト運動などを駆使して、大規模な反対運動を繰り広げた。また、都市内鉄道でも、1998年に小田急線の騒音をめぐり東京都世田谷区の沿線住民が損害賠償を請求するなどの反対運動が発生している。

制度面では、まず、環境アセスメントに関して、ついに1997年6月に環境影響評価法が施行され、鉄道、発電所もその対象となったほか、河川についても二級河川や工業用水堰等も評価の対象となった。また、1997年6月には河川法が改正され、「河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるための必要な措置を講じなければならない」(第16条の4)という新たな条項が加わった。これらは、ようやく制度面でも市民の参加や関与をバックアップしようとする動きが出てきたことを示していると言えるであろう。

5.4 インフラ整備に対する反対活動の歴史的分析

本節では、明治以降の我が国におけるインフラ整備事業に対する市民運動に関する流れを踏まえて、歴史的な分析を行う。

5.4.1 反対市民の不満内容の歴史的变化

明治・大正期に発生した紛争における市民の不満内容は、日常生活環境の悪化がその大半であった。例えば、明治23年の下谷鉄道建設(日本鉄道が荷物運搬のために上野から神田秋葉原まで路線を延長する事業)を例として取り上げると、関連する新聞記事によれば、周辺住民である下谷区民は、「(a)馬車通行の多い所に踏切を設けるのは不便利だ、(b)民間の軒先を火を吹いて汽車が通るのは危険だ、(c)汽車の黒煙は健康に良くない、(d)車両の轟音は不愉快だ」といった苦情を述べている²⁰⁾。

近年でも反対市民の苦情に、施設の建設による地域分断や住環境の悪化が多く見られるのは事実である。しかし、特に「計画に関する十分な情報提供がなされていない」、あるいは「計画決定に際して市民と協議する機会が少なかった」といった計画の手続そのものに対する不満が新たに加わっている。例えば、伊方原発建設事業²¹⁾では、周辺住民らが事業に反発して裁判を起し、最高裁まで上告しているが、その主張の一つは、「原子炉の安全審査の方式や手続は審査結果の公正を担保するのに足る適正なものでなければならぬが、現行の方式には、住民参加の欠如、資料の非公開、審査体制の不公正など欠陥が多く、(中略)適正手続を保障した憲法三一条などに照らし違憲・違法である。」といったものであった。

このように、明治・大正期と比較して現在は、計画内容の変更要求から計画の決定方法そのものの改善に対する要求へと徐々に変化してきていることがうかがえる。

5.4.2 反対活動の形態の変化

1960年代以前の市民の反対行動は、多数の市民が集団でインフラ整備に対して抗議する活動を行うことがあっても、それは局所的かつ短期的なものであった。一方で、1960年代以降では、全国からさまざまな組織が反対活動に参加して、長期的に抵抗を継続するようになった。

1960年代以後のインフラ整備に対する市民による反対運動は、同時期に多発していた他の運動の影響を大きく受けていることも重要な特徴である。この時期に、さまざまな市民運動が活発になったのにはいくつかの理由が考えられる。まず第一に、それまで局地的かつ小規模であったインフラ整備の生活環境への影響が、数次の全国総合開発計画におけるプロジェクトの巨大化とともに度合いを増していき、次第に公害による生活環境の破壊が社会全体で深刻に捉えられるようになっていったことが挙げられる。第二に、高度経済成長に伴って市民の時間的・経済的余裕ができ、諸活動に対する制約が軽減したこと、第三に、55年体制のはじまりによって革新政党が弱体化し、その活動のはけ口として市民運動の支援を行うようになったこと、第四に、1971年のドル・ショック、1973年のオイルショック等の外的環境の変化が、インフラ整備に対する逆風に拍車をかける結果となったこと等も理由として挙げられるであろう。

また、特に近年は、インターネットの普及に伴い、反対組織が相互に連絡を取り合ったり、新たな仲間を増やしたりするなど、グローバル化が進みつつあることや、環境ホルモン等が話題となり、環境に対する関心が主婦層を中心に高くなってきていることも理由の一部であろう。

5. 4. 3 インフラ種別による市民運動の経緯の違い

明治・大正期では、鉄道および河川の整備事業において多くトラブルが発生した。これは、まずそもそも当時は、インフラ整備が鉄道や河川を中心として行われていたことがその大きな原因であるが、特に、鉄道が当時の市民にとっては全く新しい技術であり、純粋に市民は不安を感じがちであったことや、当時の我が国は農業従事者が多かったために、河川の整備等に伴う水理権の獲得が多く市民にとって重要な問題であったこと等が反対運動を発生させた理由であると考えられる。

その後、大正末期から昭和初期にいたる時期には、次第に都市化が進んでいくにつれて、ゴミ処理場などの都市施設の建設をめぐる反対運動が現れてくるようになった。

戦後しばらくは、戦災からの復興が全市民にとっての最優先課題であったため、急激なインフラ整備の進行にもかかわらず、どのインフラ種についても整備をめぐるトラブルは深刻な問題とならなかった。また、戦後になってから本格的に開始された道路整備についても、モータリゼーションが社会に浸透する1960年代まではさほど大きな社会問題とはならなかった。

だが次第に、経済成長とともに国民のモビリティが向上し、それに伴って新幹線や都市間高速道路、空港といった大規模なプロジェクトが立て続けに実施されるようになると、こうした大規模事業に対する反対運動が顕著するようになった。ただし、そうした世論の盛り上がりの結果、新幹線については、新幹線騒音環境基準の告示や国鉄の騒音・振動対策の調査・研究促進等、道路については、「建設省所管事業に係る環境影響評価の実施について」の次官通達等に見られるように、手続きや環境アセスメントに関する法制度や事業者への対応にも大きな変化が見られた。しかし、都市内鉄道のようにさほど大きな社会問題を発生させなかったインフラでは、事業者の個別の対応に終始し、監督官庁が法制度の見直しを行うなどの措置がほとんど行われなかった。

近年では、インフラの種類やその規模によらず、全てのインフラ整備事業において市民による反対運動が発生するようになってきている。特に、直接的に、生活環境を悪化させるようなインフラだけではなく、生態系や地球環境の破壊をもたらすようなインフラ施設の整備に対する反対運動も発生してきている。例えば、河口堰の建設に対する反対運動は、必ずしも周辺住民の生活環境が悪化するからではなく、河川の生態系が破壊されることが原因で発生している。

また、最近では、産業廃棄物処理場や原子力発電所のような比較的新しい技術に起因する施設が、激しい反対運動に遭っている。これらは、現在の技術水準では、容易に環境負荷や危険を取り除くことができないと言う点で、従来までのインフラと性質を異にしている。

以上から、まずトラブルの発生するインフラ種別は次第に多様化してきていることがうかがえる。

また、各時代ごとに反対運動が多発するインフラの種別には違いがあり、それはその当時の社会的な背景が大きな影響を及ぼしていることもわかる。例えば、農業従事者の多かった明治期には河川事業で問題が発生し、都市化が進むと都市施設で、またモータリゼーションが進むと道路建設で反対活動が多発している。したがって、各時期において紛争の多く発生するインフラは、単純にその時期に最も多く整備されていたものであるとも言えるであろう。また、関連する法制度の見直しも、その時期に最も多く紛争が発生したインフラを中心に議論されることが多く、それ以外のインフラについては、たとえ制度に問題があっても事業者の個別の対応によって処理されることによってあまり問題が表面化しなかった。

また、時代を経るごとに、整備されるインフラの規模が拡大してきているために、周辺に与えるインパクトも大きくなっていることも大きな特徴である。特に、道路や鉄道のような線状の交通インフラは都市間を結ぶことによって農村地区にも侵入していき、環境面でも大きな負荷を与えるようになってきた。

5.5 本章のまとめ

本章では、我が国の明治以降におけるインフラ整備をめぐる市民の反対活動についてその歴史的な経緯について整理し、また反対市民の主張内容の変化や活動形態の変遷、さらにインフラ種別による変遷の違いについて分析を行った。

以上の分析の結果から、我が国におけるインフラ整備に対する社会意識や法制度の対応には次のような変遷があったことが予測される。

- (1) 明治初期と1970年代以降では、市民による反対運動が全国で発生したが、これらはともにインフラ整備自体に国民が懐疑的である点で共通している。まず、明治初期には近代的な巨大インフラの整備そのものが理解できないために、市民はインフラ整備に懐疑的であった。また、1970年代以降は、景気が下降する中で、新たなインフラ整備に対する風当たりが強くなった。一方で、戦後から1970年代までは、高度経済成長の時期に当たっており、この時期には戦後からの復興のためには少々無理なインフラ整備もやむを得ないという風潮が、世間にはあったように思われる。以上より、インフラ整備そのものの社会的なニーズあるいはニーズに関する世論が、インフラ整備に関する市民運動へ大きな影響を及ぼしていると考えられる。また、インフラに対するニーズは、景気の善し悪しと強い相関関係があり、景気が悪くなるとインフラ整備に対する風当たりは大きくなり、景気の良いときにはインフラ整備による支障は相対的に軽視される傾向にある。
- (2) 市民の反対活動は、インフラ整備だけでなく、不満の生じるいかなる対象についても行われる。ただし、個人的に解消可能な問題については、活動が拡大することは稀であり、したがって利害関係者が広域かつ多数にわたるときにかぎって反対活動は発生する。また、インフラ整備以外の問題に対して発生した市民の反対活動は、市民の活動そのものに対する抵抗を低下させる効果を持つ。その結果、全く無関係の問題に対して発生した市民運動は、インフラ整備に対しても同様の活動を促進させることとなる。
- (3) 反対活動に関する基本的な市民の心理には時代によってそれほど大差がないように思われる。すなわち、基本的には個人の利得関係を最優先することで行動を行っており、しかも自分が負の効果を被るときのみ反対活動を行う。ただし、市民が何を不利益と認識するかは、時代の変遷とともに変化していきおり、当初は自らの日常生活環境の悪化のみを被害と認識していたが、次第に間接的な被害である地球環境破壊や、手続きの不透明さなどの知る権利の侵害なども不利益と認識するようになっていった。少なくとも、現在発生している反対運動は、施設の整備に伴って発生する環境破壊などの不利益と、計画手続きの不備などの計画策定時に発生する不利益との両面が原因で発生していると考えられる。
- (4) どのインフラにおいて反対活動が活発化するかは、その時期の社会的ニーズに依存して決定される。明治・大正期においては、鉄道整備のニーズが強く、鉄道が全国において積極的に整備されたために市民からの反発が鉄道整備に集中したが、1970年代以降はモータリゼーションが進展し、道路整備が積極的に行われたために、道路整備に対する反発が集中した。その結果、1980年代には道路整備をめぐる環境

影響評価制度や手続き面での制度の充実が図られたが、その頃、あまり問題が表面化しなかった例えば都市内鉄道においては手続き面での対応がほとんどなされなかった。また、空港については成田空港問題が1960年代より続き、国民全体の関心を集めたことから、制度上でもかなり手続き面を重視した改正がなされている。以上のように、法令や制度の改正は、結局は各時代における社会的関心の高さに依存して行われるものであり、必ずしも各インフラの持つ特性等によって合理的あるいは統一的に決定されているものではないことが判明した。

【第5章 参考文献】

- 1) 松原治郎・似田貝香門、『住民運動の論理—運動の展開過程・課題と展望』、学陽書房、1976
- 2) 片桐新自、『戦後日本における運動論の展開—理論的観点からの整理—』、『思想』No.737、岩波書店、pp.200-220、1985
- 3) 武和哉、『日本の鉄道120年の話』、築地書館、pp.14-19、1972
- 4) 財団法人 日本都市センター、『新聞にみる社会資本整備の歴史の変遷(明治・大正期)』、総合研究開発機構、pp.335-344、1987
- 5) 前掲4)
- 6) 廣岡治哉編、『近代日本交通史—明治維新から第二次対戦まで—』、法制大学出版局、pp.57-58、1987
- 7) 寄本勝美、『ごみとリサイクル』、岩波新書149、pp.24-32、1990
- 8) 前掲7)
- 9) 前掲4)
- 10) 前掲4)
- 11) 高橋裕、『現代日本土木史』、彰国社、pp.167-169、1990
- 12) 隅谷三喜男、『成田の空と大地—闘争から共生への途—』、岩波書店、1996
- 13) 成田空港問題シンポジウム記録集編集委員会、『成田空港問題シンポジウム記録集』、1995
- 14) 成田空港問題円卓会議記録集編集委員会、『成田空港問題円卓会議記録集』、1996
- 15) 宇沢弘文、『「成田」とは何か—戦後日本の悲劇—』、岩波新書216、1992
- 16) 高沢皓司、『全共同グラフィティ』、新泉社、1984
- 17) 井上六郎・平野邦彦、『都市鉄道建設事業に対する住民反応の実証分析』、『第17回日本都市計画学会学術研究発表会論文集』、日本都市計画学会、pp.181-186、1982など
- 18) 前掲7)
- 19) 船橋晴俊・長谷川公一・島中宗一・勝田晴美、『新幹線公署—高速文明の社会問題—』、有斐閣、1985
- 20) 東海旅客鉄道株式会社・新幹線鉄道事業本部、『新幹線の30年—その成長の軌跡—』、1995
- 21) 船橋晴俊・長谷川公一・島中宗一・梶田孝道、『高速文明の地域問題』、有斐閣、1988
- 22) 昭和の道路史研究会編、『昭和の道路史』、全国加除法令出版、pp.190-207、1990
- 23) 前掲22)pp.223-224
- 24) 山田学・川瀬光一・梶秀樹・星野芳久、『現代都市計画辞典』、彰国社、1992
- 25) 米本昌平、『地球環境問題とは何か』、岩波新書、1994
- 26) 高杉晋吾、『産業廃棄物』、岩波書店182、1991
- 27) 三船康道+まちづくりコラボレーション、『まちづくりキーワード事典』、学芸出版社、1997
- 28) 渡辺誠介、『市民参加型まちづくりの条件整備について』、『都市計画212』、(社)日本都市計画学会、pp.27-30、1998
- 29) 前掲4)
- 30) 森島昭夫・淡路剛久編、『公害・環境判例百選』、『別冊ジュリスト』No.126、1994

【この他に参考にした文献】

- 31) (社) 日本道路協会、『日本道路史』, 1977
32) 安立清史・高橋 徹, 『社会運動論関連年表 (1955年-1985年)』, 『思想』No.737, 1985
33) 梶山正三, 『ごみ問題紛争事典』, リサイクル文化社, 1995
34) 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美, 『新幹線公害—高速文明の社会問題—』, 有斐閣, 1985

第6章 英・独・日のインフラ整備における市民関与に関する比較分析

6.1 はじめに

近年、我が国では、インフラ整備事業の計画策定における市民関与手続の拡充が、しばしば指摘されている。一方、一部の欧米諸国では、すでに、環境問題等に対応して計画への市民関与を重視し、関連する法制度にさまざまな手続を組み込む試みが積極的になされてきている。当然、文化的あるいは歴史的な背景は国や地方によって異なるため、他国の法制度や方法論が、必ずしも我が国に直接適用できるとは言えない。だが、他国の先行事例を把握し分析することは、我が国の市民関与の方向性を議論する上で有益であると思われる。

従来までにも、他国における公共事業への市民関与の実態や制度についての紹介は少なからず見られる¹⁹⁹⁴⁾。だが、その多くはいわゆる都市計画等の計画レベルに関するものであり、事業レベルに関するものはあまり見られない。また、各国の市民関与の現状を導いた歴史的経緯についても、各国が単独で調べられることはあっても、国間での比較がなされているものは少ない。

そこで本章では、まず、特に幹線道路の事業計画を対象に、イギリス及びドイツの市民関与の制度や実態を、文献および現地でのヒヤリングによる調査をもとに整理し、国間比較を行う。次に、イギリス・ドイツの都市計画における市民関与の歴史的経緯を文献によって調査し、比較することによって、国によって異なる文化的背景(国民性)に関する考察を行う。

6.2 調査の対象と方法

6.2.1 幹線道路建設における市民関与の実態調査の対象と方法

幹線道路建設における市民関与の実態調査では、幹線道路の中でも特に、国が計画主体となる国道レベルの道路を対象とする。これは、州や市町村道レベルでは、計画手続が各地方自治体の制定する制度(条例など)に依存するため、国間での比較が困難であるからである。また、計画の中でも、事業実施の決定後、詳細計画が決定されるまでの段階を対象とするものとする。なお、市民関与の手続としては、法令上に規定されているもののみならず、広く一般的に実施されているものも出来る限り取り入れることとした。調査については、我が国で手に入る既往の研究文献・資料による調査、現地における担当者へのヒヤリング、その際に入手した資料による調査を行った。ヒヤリングは1997年3月に実施した。ヒヤリングの対象者は本稿末に記す通りである。なお、ドイツについては、担当者へのヒヤリングと英語の資料に基づく部分が多いために、関連用語のドイツ語での表記が不明であり、また本文で用いる日本語訳は筆者の独断によるものである。

さらに調査結果をもとに、イギリス・ドイツ両国における幹線道路整備計画への市民関与手続を

- (1)計画主体による市民への情報の付与
- (2)市民から計画主体への意見や感想の提出
- (3)関係者の対面による直接の話し合い

の3種類に分類して整理を行っている。

6.2.2 都市計画における市民関与の歴史的経緯に関する調査の対象と方法

市民関与の歴史的経緯については、都市計画を対象とすることとした。これは、多くのインフラ整備が(当然、幹線道路整備も含まれる)、実際には、各国の都市計画にあたる計画に組み込まれており、インフラの整備計画手続にも都市計画を策定・決定するための手続が併せて実施されるからである。

また、対象とする時代は、概ね19世紀頃から現在までとした。これは、西欧諸国でこの時期に大規模な都市形成がなされたことならびに、この時期に無秩序な都市の発達に伴ってさまざまな社会問題が発生し、国家が都市開発に対して介入する権限を持つようになり、都市法が形成されるようになったからである。

調査の方法としては、イギリスとドイツにおける都市計画における市民関与に関連する制度及び実態の過去の経緯を、関連する資料・文献から抽出し、整理することとする。

6.3 幹線道路計画への市民関与の実態

ここでは、イギリス、ドイツの幹線道路計画への市民関与の実態について調査を行った結果を整理する。

6.3.1 イギリスにおける幹線道路計画への市民関与

(1)イギリスの幹線道路の概要

国(交通省)が事業主体となる幹線道路(Trunk road)としては、Motorway(自動車専用道路)とNon-motorway Trunk road(非自動車専用道路)とがある。幹線道路の延長は15,371km(1993年)¹⁾であり、総道路延長の約4.2%にあたる。ほとんどの幹線道路はDevelopment Plan(都市マスタープランにあたるもの。Structure PlanとLocal Planとから構成される)に定められているため²⁾、上位マスタープラン策定の段階でもExamination in Public(公開審理)やPublic Local Inquiry(地方公開審問)といった市民関与手続が行われている。



図6.1 イギリスの幹線道路網の様子

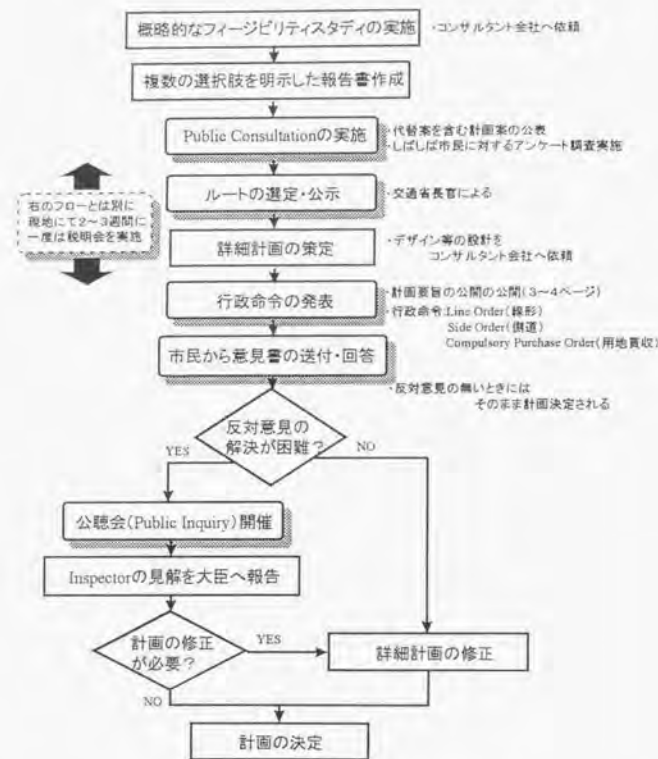


図6.2 イギリスにおける幹線道路の計画策定手続
出所) 資料8) 9) 及びヒヤリングに基づき作成

(2)イギリスにおける幹線道路の計画策定での市民関与手続

イギリスにおける幹線道路の計画策定フローを示したものが図6.2である。幹線道路の整備計画は、大きく分けて、(a)路線選定と(b)詳細計画策定の2つの段階に分けられる。なお、幹線道路の計画手続に關連する主な法令は、「道路法」、「特別道路法」である。以下に、市民関与の制度・実態を整理する。

①計画主体による市民への情報の付与

(a)ルートに関する計画案の公表

1/2,500程度の図面を用いた路線に関する複数の代替案と、予想される環境影響評価を示した文書が、建設予定地の地権者や関係機関に送付されるとともに、その内容が地方紙等にも掲載される。また、場合に

によっては関係住民に対しアンケート用紙が配布されることもある。この手続は、Highways Agencyによって実施され、Public Consultation(市民協議)と呼ばれる。なお、代替ルートが存在しない等の場合には、市民協議が実施されないこともあり得る。市民からの意見は全て考慮される。

(b)計画案の展示

2~3週間に1度、計画案の内容についてのパネルなどの展示が、非公式に地元で行われる。

(c)選定ルートの発表

フィージビリティ調査の報告書や市民からの意見を参考に、ルートが選定され発表される。

(d)詳細計画案の発表

路線、側道、用地買収の3種類の行政命令からなる詳細計画案(1/500程度の図面が用いられる)と、正式な環境アセスメント報告書が公開される。同時に地方紙や官報にも発表される。

②市民から計画主体への意見や感想の提出

(a)路線選定時のアンケート形式の質問に対する回答

複数ルート案に対する意見を示すことができるが、アンケート配布は必ず行われるわけではない。

(b)詳細計画案に対する意見の送付

反対意見だけでなく賛成意見を出すこともできる。意見書の提出期限は、行政命令の発表時に同時に示される。

(c)公開審問での主張内容の事前提出

公開審問の実施前に、公式に求められた場合にのみ、意見書の提出を行う。

③関係者の対面による直接の話し合い

(a)Public Inquiry(公開審問)

公開審問の実施は、運輸大臣と環境大臣とが判断し、必要に応じて実施される。公開審問の運営は、The Lord Chancellor(大法官)によって指名されたInspector(審問官)が中心となって行われる。審問会には、当事者のみだけでなく第三者も参加することができる。そして審問会では、原則的に法定反対者(法定機関、事業地の住民)のみが発言する権利をもつが、審問官の裁量で非法定反対者であっても発言が許されることもある。なお、3つの行政命令のみが意見表明の対象であり、道路の必要性や賠償額は議論できない。また、参加者は代替ルートを提示することができ、審問官は提示案に対する回答を行わなければならない。審問官は市民からの意見を把握・整理し、大臣に対して助言を行うことが任務であり、あくまでも最終決定は大臣によって行われる。

(b)イギリスにおける最近の動き

近年、イギリス国内では、市民関与による事業計画期間の長期化が強く指摘されるようになってい

これを解決するため1994年4月に、Highways Agencyが新たに設置されたとともに、市民協議の前にラウンドテーブル会議が行われるようになった。

6.3.2 ドイツにおける幹線道路計画への市民関与

(1) ドイツの幹線道路の概要

連邦政府の管轄で計画される幹線道路は連邦長距離道路であり、アウトバーンと一般国道とに分類される。幹線道路の延長は52,913km (1993年)であり、総道路延長の約8.2%にあたる。連邦長距離道路に関して、連邦政府自体は主に予算管理と監督を行い、実際の建設・管理は各州に委託される。事業計画は、連邦政府が持つ地方事務所(全国で6カ所)と州政府の担当部署とが行う。なお、連邦長距離道路の事業計画は、一般的にFプラン等の都市計画には拘束されないため、都市計画で実施される市民関与の手続を必ずしもふむ必要性はない。

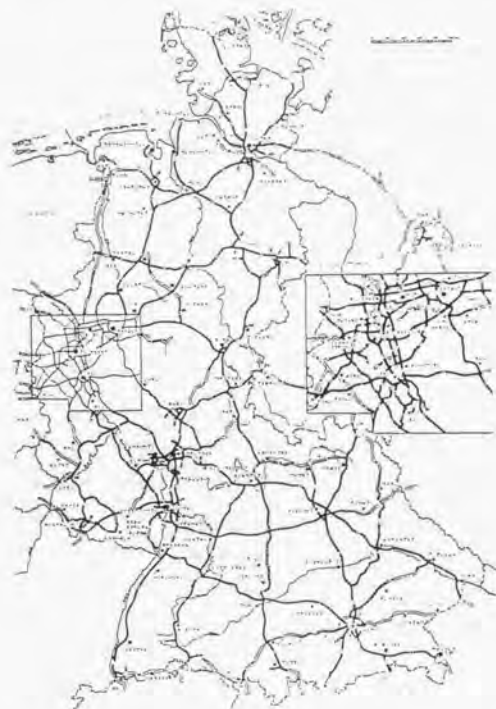


図6.3 ドイツの幹線道路網の様子

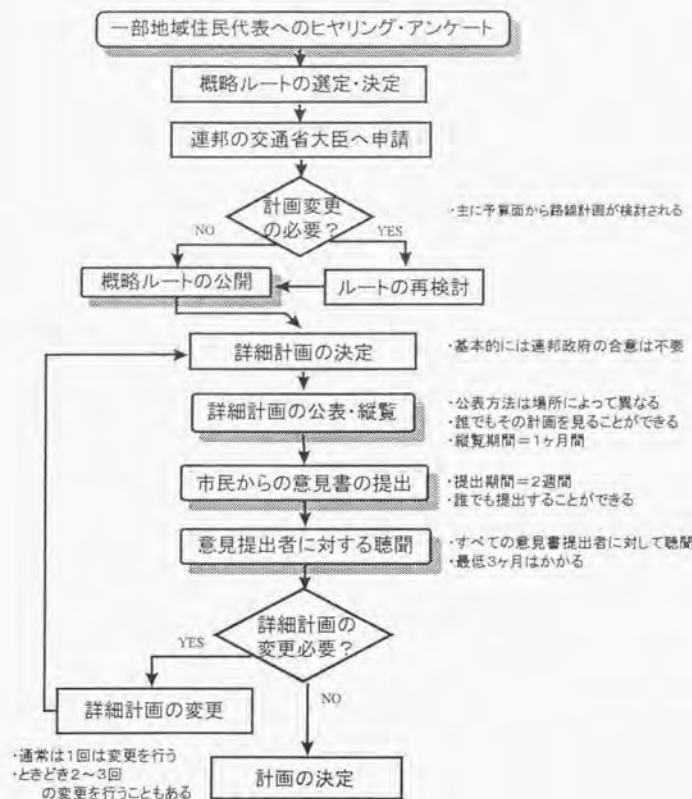


図6.4 ドイツにおける幹線道路の計画策定手続

出所) 資料13) 及びヒヤリングに基づき作成

(2) ドイツの幹線道路の計画策定における市民関与手続

連邦長距離道路の計画策定のフローを示したものが図6.4である。連邦長距離道路の整備計画は(a)路線選定と(b)詳細計画策定の2つの段階に分けられる。前者は連邦、後者は州政府によってそれぞれ決定される。特に後者の計画決定は「計画確定手続」といわれる。なお、連邦長距離道路の計画手続に関連する主な法令は「連邦長距離道路法」、「行政手続法」である。以下に、市民関与の制度・実態を整理する。

① 計画主体による市民への情報の付与

(a) 概略ルートの公表

概略ルートに関する情報が1/5,000程度の図面を用いて地方紙等に公表される。

(b) 計画案の展示・説明

事業計画地周辺の市町村で、非公式に計画案の展示や説明が実施される。ワゴン車で、周辺市町村を巡回することもあり、市民が集まるあらゆるところ(例えば酒場)で説明が行われるという。

(c) 詳細計画案の公表

1/250~1/500程度の図面が使用される。詳細計画案はその地方の慣習に従って様々な形態で公表されることになっているが、実際には地方紙による公表がほとんどである。

②市民の計画主体への意見や感想の提出

(a) 路線選定時のヒヤリング・アンケートに対する回答

路線選定段階でのヒヤリングやアンケート調査は、必ずしも実施されるものではないが、実施された場合には市民は意見を提出することが出来る。

(b) 詳細計画案に対する意見の提出

計画確定手続の一部として、利害関係のあると思われるあらゆる市民が、規定された期間内において、計画に対して異議申し立てをすることが出来る。

③関係者の対面による直接の話し合い

(a) 詳細計画策定段階での聴聞

異議申し立てを行ったすべての市民の意見が聴聞される。聴聞された意見のすべてに対して、説明や態度が表明され、多くの場合、1度は詳細計画・デザインが変更される。市民からの意見を全て検討するのに、最低でも3ヶ月はかかる。

(3) ドイツにおける最近の動き

事業計画策定に長期の歳月を要していたことの弊害を軽減することと、東西ドイツの統一により、早急に旧東ドイツ5州のインフラ整備を推進することを目的として、1993年5月に「事業計画策定のスピード化・簡素化に関する法律」が制定された。その特徴は次の通りである。

(a) 従来まで市民は、2段階の(行政)裁判手続を行えたが、これが1段階に制限される。

(b) 従来まで環境アセスメントが2回実施されていた(路線選定段階と詳細計画策定段階)が、これを路線選定段階の1回のみでよいものとする。

この法律は、1991年以降、旧東ドイツ内のインフラ整備を対象に適用されていたが、後に西側でも適用されるに至った。適用された事例がまだ少なく、実態は明らかでない。

6.3.3 高速道路建設における市民関与に関する英・独・日の比較に基づく考察

調査から得られたイギリス及びドイツでの市民関与手続の実態と、我が国での高速自動車国道の計画策定プロセスにおける市民関与手続とを比較し、考察を行う。

①代替案の提示について

イギリスでは、路線選定段階において、複数の代替案が示される他、公開審問においても参加者が代替案を提案することができる(提案する代替案は1/50,000程度の地図に略図を示すだけでよいとされる⁹⁾)。一方で、ドイツ・日本では代替案が公に議論されることはほとんどない。ただし、イギリスでは、代替案の提示の検討に多大な時間を要し、それが計画を長引かせる主要因になっている。

②第三者による交渉調整

イギリスでは独自の審問官制度がとられるが、審問官の役割はあくまでも、関係利害者の意見を的確に把握・整理し、大臣に助言することであり、調整機能を重視したものでない。だが、交渉の運営を第三者に委ねることによる混乱の抑制効果は大きいと思われる。ドイツ・日本には同種の仕組みは見られない。

③市民意見への回答

イギリス・ドイツではともに市民から得られた意見に対しては全て回答を行い、必要に応じて計画の変更を行っている。我が国では、回答義務がない。

④都市計画との関係

イギリスでは、幹線道路が都市・農村計画法に定められるDevelopment Planに含まれることが多いため、同法に基づく各種市民関与手続が実施される。一方、ドイツでは、幹線道路計画は法的には都市計画に拘束されないが、個別法や行政手続法において規定される市民関与の手続が実施される。日本では都市計画区域内においては、都市計画法に定められる手続がとられるが、都市計画区域の全国土に占める割合は低く、幹線道路建設の際、都計法が適用されない場合が少なくない。

⑤市民の関与できる時期

イギリスにおいては、計画案の策定段階(ルート選定段階)という計画の初期段階から一般市民の意見

表6.1 イギリス・ドイツ・日本における幹線道路の建設事業計画への市民関与手続の比較

比較項目	イギリス	ドイツ	日本(高速自動車国道)	
路線選定段階	関連情報の公開	概略ルート案 選定概略ルート	選定概略ルート (市民へのヒヤリング等)	予定路線
	市民意見の提出	市民協議		×
	直接の話し合い	ラウンドテーブル会議	×	×
詳細計画策定段階	関連情報の公開	詳細計画案 決定詳細計画	詳細計画案 決定詳細計画	整備計画 (意見書の提出)
	市民意見の提出	詳細計画案への意見書 公開審問への主張提出	詳細計画案への異議申立	
	直接の話し合い	公開審問	聴聞会	(説明会等)
代替案の提示	概略ルートの複数案提示	×	×	×
第三者による交渉の調整	審問官による公開審問運営	×	×	×
市民意見への回答	必ず回答	必ず回答	必ず回答	回答義務無し
市民の主張の計画への拘束力	法的には無し 実際には詳細計画の変更 多くの場合、開発計画の 手続が行われる	法的には無し 実際には詳細計画の変更 Bプラン・Fプランから 独立	法的には無し 実際には詳細計画の変更 都市計画区域内のみ 都市計画手続が行われる	
都市計画との関係				

を取り込む仕組みが法制度に組み込まれているが、ドイツにおいては、事業主体から詳細計画案が策定されてから市民との話し合いによって修正していくという仕組みがとられている。

⑥最終的な決定権限

裁判での判決を別にすれば、イギリスでは計画の最終決定権が大臣という行政側にあるのに対し、ドイツでは最終的には市民と事業主体との交渉の結果にある。

6.4 イギリス・ドイツの都市計画における市民関与の歴史的経緯

ここでは、イギリス・ドイツの都市計画における市民関与の歴史的な経緯と現状を紹介することによって、これらの国々における文化的特性(国民性)を考察することとする。

6.4.1 イギリスの都市計画における市民関与の歴史

イギリスは、公共事業のみならず政治への直接参加が積極的に行われる国としてしばしば紹介されている。イギリスの都市計画における市民関与の歴史の概略について整理したものが、表6.1である。

(1)19世紀～第2次世界大戦まで

イギリスでは、産業革命が最も早い時期から達成されたことにより、都市化が進み、19世紀には既に都市の過密や衛生状態の悪化といった劣悪な都市環境が問題となっていた。こうした状況に対して19世紀までは地方公共団体が制定する条例を媒体としてコントロールが進められていたが、全国レベルではようやく1909年に「住宅、都市計画等法」が制定され、インフラ整備が公共によって全国的にコントロールされるようになった。1932年には都市農村計画法が制定され、本格的な都市計画がおこなわれるようになったが、この時点ではまだ市民関与に関連する規定はなかった。

第2次世界大戦前後から、急速な都市化が進み、さらに過密と過疎との問題が発生し、深刻化していった。その結果、それまで規制中心で、いわば「状況追従型」であった計画が、次第に開発を中心とした計画へと変化していき、当事者間の利害対立が重要な問題となっていった。また、市民の権利意識が向上し、各種インフラ整備事業において、利害関係者である周辺住民からの反発によって事業実施が困難になるといった事態が発生した。

(2)第2次世界大戦～1970年代までの都市計画制度における市民関与

1947年には、都市農村計画法が大改正された。この法改正は次のような特徴を持つものである。

- ①都市開発の基本目標を示す「基本計画」(Structure Plan)と「地方実施計画」(Local Plan)から構成される「開発計画」(Development Plan)が、都市計画における「全体性」と「個別性」の間に規範的関係を付与する
- ②都市計画のマスタープランが、制度的な建前だけでなく、実質的にも全国土を対象としている(我が国の都市計画法が、全国の1/4しかカバーしていないのが対照的)
- ③土地利用規制が、我が国の場合と比較にならないくらい厳密に運用された

この法改正により、意見書の提出や計画に関する書類の公開、公聴会の実施、会議録の公開などが初めて制定されることとなった。

しかし、1950年代から住民の意向と計画とが大きく食い違うといった事態が多発するようになり、住民参加に対する機運が社会的に高まっていった。そこで、1968年の都市農村計画法の改正に伴い、住民参加

表6.2 イギリスにおける都市インフラ整備をめぐる市民関与の歴史的経緯

19世紀	劣悪な都市環境の改善を目的に公的なインフラ整備開始
1895年	ナショナルトラスト設立 環境保全運動
1909年	住宅都市計画法制定
1932年	都市農村計画法制定 市民関与規定なし
第2次大戦前後	急速な都市化と過疎過密問題発生
	・規制中心から開発重視の計画へ→当事者間の利害調整が切実になる
	・市民意識の向上、議会機能の相対的低下、関係住民の反発で事業の実施困難
	・1960年代中期のアメリカの影響拡大
1947年	都市農村計画法改正 意見書提出・書類公開・公聴会・会議録公開の実施
1968年	スケフィンソン委員会報告書「市民と計画」 調査結果の公表、計画法提案段階での参加、代替案の提示などを強調
1968年	都市農村計画法改正 市民関与の規定が組み込まれる
1970年代	各地の道路建設事業の公聴会で市民の強い反発
1971年	道路法制定、道路建設に関する市民への情報提供を規定
1972年	環境白書「開発と補償—人々を第一に」 公共事業による被害者に十分な補償を表明
1975年	ドブリー報告 手続の迅速化と住民参加の拡大の両方を追求
1977・1978年	リーチ審議会 幹線道路建設において、インスペクターによる公聴会開催
1980年	住民主導型計画の運動が労働党急進派によって行われる
1980年～	サッチャー政権の下、市民関与の手続にあまり力が注がれなくなる ロンドン周辺の都市高速の多くが、市民からの反発で建設を断念

を念頭に置いた計画諮問委員会が結成され、そこで計画策定の全過程を通じて住民が能動的な役割を果たしうることを目標とした報告が報告された。この報告書は、スケフィンソン委員会報告書(People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning 1969)と呼ばれる。スケフィンソン報告書によって、計画上の問題点を確定する調査結果の公表の段階および計画法提案の段階における参加、そこでの代替案の提示、参加方法としてのコミュニティ・フォーラムの重要性、団体等に参加していない住民の参加を確保するためのコミュニティ開発職員の任命などが提案されている。しかし同時に、計画作成責任は地方計画行政団体にあり、計画の完成は専門職員の仕事であるという、代表民主主義、専門家主義も強く主張している。

実際には、次のように基本計画決定の段階と、地方実施計画決定の段階でそれぞれ次のような制度が制定されている。

(a)基本計画決定段階への住民参加

①計画策定の段階=計画に入れようとする事項および各事項の内容の公開、それに対する6週間以内の意見書提出

②策定された計画案の申請段階=住民への縦覧、それに対する異議及び意見書の提出

なお異議の申し立てに関しては、イギリスの行政法において伝統的に採用されてきた対審的方法が当初、取られていた(具体的には地方公開審問)が、1972年の法改正により、公開審査にとって代わられた。公開審査の起源は、中世の宗教裁判(異端審理)にあり、それが英国の囲い込み運動(18世紀)や住宅法制(19世紀)に関わる審問制度に引き継がれて今日に至ったと言われている。ここで、公開審査とは、大臣が審査員を任命し、委員会の下で大臣や委員長の裁量で招請された者が参加して意見を述べ、これをふまえて委員会報告が出される、という形式のものである。ただし、大臣は委員会の報告には拘束されず、他の事項をも考慮して最終決定を行い、大臣の修正提案都道次に委員会意見も公表される。

(b)地方実施計画決定における住民参加

①第一段階=提案の告知、それに対する市民の意見書提出および関連資料の縦覧

②第二段階=計画案に対する異議の提出、及び異議のある場合には地方公開審問その他の聴聞の実施
異議の申し立ては、基本計画決定段階とは異なり、地方公開審問によって行われる。地方公開審問の手続は大臣によって任命された審問官によって進められ、地方計画行政団体は審問官による審問の報告には拘束されず、理由を付してそれを拒否することができる。

(c)1980年代以降における都市計画への市民参加

1970年までは、法令によって定められた手続は最小限の手続を定めたものであって、実際にはそれ以上の様々な手続を行うことが必要であるという認識が社会的に存在していた。実際、通達等が強く推奨されていた。ところが、1980年代に入りサッチャー政権になって以降、政府はむしろ、問題はなるべく審査請求等の法定の手続によって処理すべきであり、また、法律の規定する方式の遵守で十分であって、それ以上の手続は必要でない。さらに多少遅れたとしても、法律の定め以上の作業をやるのが正当化される場合にのみ、それを行うべきである、という考えが政府によって出されるようになった。例えば、1980年法下の通達では、審査請求前の非法定の交渉・協議の必要性は述べながらも、それが遅延につながりかねないことに留意すべきこととし、審査請求過程の各段階でタイム・テーブルを作成し、それを遵守することを要求する旨の指針が出され、計画が一層の迅速化・効率化を図るべきであるという方向で規則の改正と指導がなされた。

6.4.2 ドイツにおけるインフラ整備計画への市民関与の歴史

ドイツは、緑の党など環境保護を政策の中心とする政党が、広く国民に支持されるなど、インフラ事業に対する国民の関心がかかなり高い国であるとしばしば言われる。ドイツの都市計画に関する市民関与の歴史について整理したものが表6.3である。

(1)19世紀～ナチス期まで

ドイツにおいては、19世紀の中頃から個人の土地所有に対する自由が広く社会で認められるようになっ

表6.3 ドイツにおける都市インフラ整備をめぐる市民関与の歴史的経緯

1875年 プロシア建築線法 従来まで警察に独占されていた道路計画が、市町村と警察との協議で行われる 市民に対する計画案の縦覧+意見提出
ナチス期(1933-1943) 中央集権的な国土整備がなされる
戦後 ナチス的な整備計画に大きな抵抗が示される 1950年代 各州が地域計画法を制定 1960年 連邦建設法の制定
1960年中頃 戦後初の不況 景気回復の手段として、計画への国家介入が強調されるようになる → 集権化に対する市民の反発が強まる
1971年 都市建設促進法 1976年 連邦建設法の大改正 原案作成時点で市民の意見を聴取る 計画案の縦覧、市民の意見提出とそれに対する回答義務、公聴会開催
1980頃～ 緑の党など環境保護派の市民を中心とした組織・政党が出現 1986年 建設法典の制定
1990年 東西ドイツ統一
1993年 事業計画策定のスピード化・簡素化に関する法律の制定 計画策定時間の短縮を目的として、手続の簡素化がなされる 環境アセスメントの回数減少+裁判の手続きの簡素化

た。特に、19世紀では個人の自由に対する公共の制限は、公共に対する危険を防止する目的のみに限定されるといった状況にあった。こうした状況の中、1870年代にはプロシア建築線法が制定され、それまで警察に独占されていた道路計画が、市町村と警察との協議の中で行われるようになると同時に、市民に対する計画案の縦覧や意見の提出も認められるようになった。

ところが、19世紀末より第1次世界大戦にかけて、ドイツでは民族主義(例えば「非民族的なローマ法に対する民族的ゲルマン法の復権」など)が様々な面で多くの市民の支持を得るようになり、ヒトラーの率いるナチス党が権力を掌握することとなった(1933年1月のヒトラー内閣成立)。

ナチス期の大きな特徴は、近代ドイツ史を通じて唯一この時期に、中央集権的な国家が形成されたことである。(1934年に連邦制が廃止され、「ライヒ」は中央集権国家となった)それまで土地や建築に関する規制はもっぱら州によって行われていたが、この時期に中央集権的にコントロールされるようになった。このような視点から、さまざまな法律が作られ、現実にとどの程度機能したかはともかく、理念的には「建築の自由」は否定されることとなった。

(2)第二次世界大戦後～1970年代

ナチス期に形成された各種の統制法令は戦後もしばらく引き続いたが、ようやく1960年に連邦建設法が制定されるにいたって魔法となり、土地および建物の市場経済が復活した。戦後西ドイツでは、ナチス

期の反省から、中央集権的な性格をもつ国土整備の考え方には大きな抵抗が示されることとなった。

1960年代後半からドイツにおいても「都市問題」が深刻化し、それに対応して1971年には都市建設促進法が制定され、さらに1976年には連邦建設法も大改正が行われた。ここで、注目すべき点は、都市計画をめぐる社会運動の昂揚を背景に、計画策定過程への住民参加制度が大きく改善されたことである。即ち、①原案作成過程でできるだけ早期に、かつ複数の案をもって住民の意見を聴く、②計画案の縦覧と住民の意見書の提出、およびそれへの回答義務ならびに公聴会の開催、③市町村議会での計画案の「条例」としての議決である。

③1980年代以降

1986年に、それまでの連邦建設法と都市建設促進法とを合体して整理し、新たに「建設法典」が制定された。現在も都市計画の根拠法は建設法典である。建設法典では、連邦国土整備に始まって、州の国土整備計画、広域地方計画、建設基本計画という順位付けがなされており、建設基本計画において土地利用計画や地区詳細計画が定められる。

建設法典において、建設基本計画に関する住民参加は以下のように定められている。

- ①建設基本計画の草案については、建設法典3条2項において、計画説明書または計画策定理由書とともに1ヶ月間縦覧に供されることと、縦覧の期間、場所、さらには異議と反対提案が可能であることを示して、1週間前に、その地域において一般化している方法が公告されることと定められる。
- ②市町村は、計画の一般的な目標とその影響についてできるだけ早期に公表し、説明し、市民の意見を聴くようにしなければならない。市民が参加する方法は、旧法では市町村議会が定めることとなっていたが、建設法典においては削除されている。
- ③意見聴取のなされるべき段階は定められていないが、計画開始決定の段階では既に計画の作成がかなり進んでおり、市民の意見による変更が事実上困難であるから、まだ計画の内容が固まっていない段階で行われるべきであるとされている。
- ④市民は計画を示される際に、実質的に異なる代替案をも示されることになっている。(建設法典3条1項)これは市民が考える際に参考にするためのものであるから、必ずしも実現可能なものに限る必要はないとされる。
- ⑤意見聴取の結果、計画の内容が変更されても、再度意見聴取を行うようには義務づけられていない。これは事業実施の遅延を避けるためである。なお、計画内容に反対の市民には、異議申立権や提案権が認められている。(建設法典3条3項)
- ⑥異議申立と提案に対する検討結果は、原則としてそれを行った本人に文書で通知される。同一意見を100人以上の多数の者が提出した場合には、検討結果について閲覧の方式がとられる。(建設法典3条2項)

6.4.3 都市計画における市民関与に関する英・独・日の比較に基づく考察

以上のイギリス・ドイツにおける市民関与の歴史と我が国の歴史的な経緯(第4章)とを比較して、我が国の文化的特性がどのような影響を及ぼしているかを考察する。

(1) 日本の民主主義意識の低さの影響(ドイツと日本との比較)

ドイツと日本とはともに第二次世界大戦を通じて専制君主制(ヒトラー政権と天皇制)から民主制へと移行した国であるが、両者間での市民への民主主義の浸透の仕方は大きく異なっている。戦後、両者とも専制君主制に対する拒絶反応を示した点では一致しているが、ドイツではそれが徹底され民主主義の考え方が市民にかなり浸透していったのに対し、日本では市民がいまだに民主主義を十分に理解しているとは言えない状況にある。これは、まず第一に、日本においてはアメリカ主導による外圧的な民主化が行われた一方で、ドイツではそれがむしろ内省的に行われたという歴史的経緯の違いによるものと考えられる。また、民主主義が真に浸透するためには、個としての「市民」という意識の存在が不可欠であると言われるが、西欧諸国では、キリスト教を基調とする伝統的な思想によって、それぞれの個人の意識の中に社会の中における個人の位置づけが十分に根付いている一方で、日本では、宗教的にみても過去の歴史的経緯をみても自我が脆弱であり、それをいまだに日本社会がひきつづけているという現状もあると言えるであろう。

こうした違いはインフラ整備をめぐる市民関与の方法にも顕著に現れている。ドイツでは、法律によって手続を厳密に定め、それを前提とした合理的な交渉を行うことを強く好む傾向にある。ただし、それがゆえに、かえって手続き過多による弊害(時間がかかりすぎるなど)に苦しめられているのが実状である。それに比べ、我が国では、行政指導や通達などの法的とは言えない極めて柔軟なやり方で、関係者同士の根回しによって合意を形成しようとする傾向にある。そのためにかなり融通が利くという利点があるが、部外者にはわからないところで勝手に合意が形成されるために、一般市民の知る権利が著しく侵害されるという問題を含んでいる。

一般的に日本人は、自由をはき違えた欲望のままに赴く個人のエゴイズムか、さもなければ個人を完全に吸収してしまう集団主義かの二者択一で行動を起こす傾向にあると言われている。普段は他者と意見を合わせてさほど目立った個人主張は行わないが、いざ自分の身にふりかかるとなるとときにはなりふり構わずに反対意見を主張しまくるといった側面があることは否めない事実であろう。このような日本人の特性は、家族や部族を行動・思考の基礎とする小規模なムラ社会ではしばしば見受けられるものだが、現在の我が国のように全国的に都市への人口集中が進み、また核家族化が進んでいる状況の下では、従来までのムラ社会的な合意形成の方法は、次第に馴染まなくなっているのではないだろうか。民主主義的な政治決定を追求するのであれば、市民一人一人が市民としての権利を自覚し、積極的に公共政策に関わっていく必要があるであろう。

(2) 第三者による調整の可能性と限界(イギリスと日本との比較)

イギリスでは、伝統的に地方公開審問が行われてきているが、公開審問におけるインスペクターの存在

は、他国には見られない独特のものである。制度の上では、インスペクターの役割は、公聴会における事業者と市民の双方の主張を客観的な立場から把握することのみであり、最終的な決定権は大臣にあることとなっている。その意味では、インスペクターは単なる記録者のように思えるが、実際にはインスペクターが、事業者あるいは市民の意見に対してかなりの影響力を持っていることが想像され、明示的ではないものの交渉の調整的な役割を果たしていると思われる。こうした、地元市民から見れば全くのストレインジャー(部外者)であるインスペクターに交渉調整役を委任するという形式は、我が国では少し考えがたい方式である。なぜならまず第一に、我が国では、個人的な感情や過去にとらわれず、純粋に事業による利害のみを議論するという合意形成の方法があまり浸透していないためである。第二に、政治に対する市民の信頼が低いことも、第三者による交渉調整を困難にしている原因と考えられるであろう。つまり、我が国では、たとえ国家によって選定された人物が交渉の調整役として派遣されてきたとしても、市民がその人物をすぐに信用したりすることはあり得ないだろう。

このような第三者による合意形成は、交渉が論理的かつ明快に行われるので一見公正であるように思える。しかしこの方法では、当該事業の枠を超えるような他事業での利害との駆け引き(例えば、迷惑施設の建設を許す代わりに、他の公共施設を建設するといった政治的な判断など)が困難になるといった問題点がある。なぜなら、外部からの第三者では当該地域に固有の事情を把握することは困難であり、そうした政治的な調整を行う主体として地方の政治家が存在すると思われるからである。インスペクターと地方の政治家とがどのように役割分担を行っているのかは興味深いところであるが、これについては今後の研究課題としたい。

ところで、イギリスのように慣習的な方法に準拠する伝統のないところでは、慣習に代る他の絶対的な規準が求められると考えられる。例えば、その一つが法制度であろう。実際ドイツは、外的規準として法制度を中心に、手続きを進めてきたと思われる。我が国では、合意形成に関する慣習的な方法として、「根回し」あるいは「談合」を好んで行ってきたが、一方で法律で定められる手続きは慣習的な手続きを否定するとも肯定するとも言いがたい、かなり中途半端なものになってしまっている感がある。「根回し」や「談合」は、我が国に根付いた一つの合意形成手法としてある程度有効なものであり、必ずしも否定すべきものではない。「根回し」や「談合」は密室で行われるからこそ一般市民の反発を受けるのであるから、検討の過程やその結果を公表するなど、よりオープンな形式へと変化させていくことが今後必要になるのではないだろうか。

6.5 本章のまとめ

本章では、イギリスとドイツを対象に幹線道路の建設事業における市民関与の実態と、都市計画における市民関与の制度の歴史的経緯について、文献および実地調査によって把握し、国間比較を行った。これにより、以下のような点が明らかとなった。

- (1)都市間高速道路の建設事業における市民関与の実態について、イギリスとドイツを対象に調査を行った。その結果、代替案の提示可能性、第三者による交渉の調整、都市計画との関わり合い、市民の関与できる時期、最終的な決定権限などにおいて、英・独・日の3国間で違いが見られた。ただし、イギリスとドイツでは市民関与のための手続が制度化されており、また、事業担当者も十分な対応を行っている一方で、日本はまだ制度化が十分になされているとは言えない状況にあることが明らかとなった。
- (2)都市インフラの整備への市民関与が歴史的にどのように変化してきたのかを、過去の制度や実態を調査することによって整理した。まず、イギリスでは、1960年代から市民関与に関して積極的に制度化を図ってきたが、サッチャー元首相が政権を握る1980年代頃から規制緩和が徹底され、市民関与を軽視する政策が採られてきたことが明らかとなった。一方でドイツでは、ヒトラーの独裁政治による反動から、戦後は民主化が進み、インフラ整備においても市民の関与が制度的に大幅に認められるものとなっていたが、近年は東西ドイツ統合とともに再度、効率化に向かって制度を改変する動きがあることが明らかとなった。二国における都市インフラ整備への市民関与の歴史的な経緯を我が国と比較した結果、我が国とイギリス・ドイツとは、市民の民主主義に対する認識や社会そのものに対する市民の位置づけが異なることがわかった。

最後に、調査に協力いただいた原田 昇先生(東京大学都市工学科)、Dieter Eberlein氏(DLR:German Aerospace Research Establishment)ならびにヒヤリングに協力いただいた方々には、ここに深く感謝する次第である。なお、ヒヤリングの協力者は、H.J.Woolley氏(Highways Agency)、Herrn Decker氏(Landschaftsverband Rheinland)、Hans Jorg Klofat氏、Hubert von Brunn氏(DEGES:Deutsche Einheit Fernstrassenplanungs- und -bau GmbH)である。

【第6章 参考文献】

- 1)高見沢 実、「イギリスにおけるローカルプラン策定時の公開審問に関する考察」、『第29回日本都市計画学会学術研究論文集』, pp. 25-30, 1994
- 2)小林弘和、「イギリスの都市農村計画における住民参加(上)(中)(下)」、『都市問題』, 75(8), pp. 87-97, 75(9), pp. 74-85, 75(10), pp. 84-97, 1984
- 3)渡辺俊一、「イギリス都市計画における参加—比較都市研究の視点から—」、『都市問題』, 76(2), pp. 25-36, 1985
- 4)廣田全男、「西ドイツ都市計画における市民参加」、『都市問題』, 76(2), pp. 37-54, 1985
- 5)『道路交通経済要覧平成8年度版』, p. 249, 建設省道路局, 1997
- 6)The Department of Transport, Public inquiries into road proposals-What you need to know-, pp. 1-

17, 1995

- 7)安本典夫、「都市計画の主体と実現過程」,(原田純孝他編,『現代の都市法』, pp. 317-339, 東京大学出版会), 1993

【その他参考にした文献】

- 8)Highways Agency, Trunk road proposals and your home, pp. 1-5
- 9)Highways Agency, An Environmental Strategy for England's main roads, pp. 1-7, 1996
- 10)The Department of Transport, Roads and the environment, p. 20, 1994
- 11)Highways Agency, A charter for motorway and trunk road users, p. 10, 1994
- 12)東生 新, 「Inquiryの政治性と司法性」, 『計画行政』, 7, pp. 10-19, 1981
- 13)DEGES, DEGES発行のブックレット, pp. 10-13, 1995
- 14)田山輝明, 「都市計画主体論」,(原田純孝他編,『現代の都市法』, pp. 77-91, 東京大学出版会), 1993
- 15)高木光, 「西ドイツ行政手続法(1)(2)(3)」, 『自治研究』, 64(2), pp. 131-146, 64(3), pp. 79-95, 64(4), pp. 76-91, 1988
- 16)財)国土開発技術研究センター, 「イギリス国の環境アセスメント制度の概要について」, 『国外の環境アセスメントの運用実態等に関する調査』, pp. 40-60, 1994
- 17)財)国土開発技術研究センター, 「ドイツ国の環境アセスメント制度の概要について」, 『国外の環境アセスメントの運用実態等に関する調査』, pp. 61-93, 1994
- 18)武藤博己, 「自動車の発展とモーターウェイ」, 『イギリス道路行政史』, pp. 222-264, 東京大学出版会, 1995
- 19)成田頼明編著, 『行政手続の比較研究—運輸法制を中心として—』, 第一法規, 1981
- 20)谷口 守, 「英国のインスペクター(審問官)にみる合意形成のための第三者機関の可能性と課題」, 『日本不動産学会誌』, No. 47, Vol. 12, No. 4, pp. 44-50, 1998
- 21)村林正次・荒木正一, 「社会資本整備における新たな合意形成システム」, 『住信基礎研究所調査季報』, 通巻第29号, pp. 36-41, 住信基礎研究所, 1998
- 22)村林正次・荒木正一, 「社会資本整備の計画策定・合意形成手法の検討—英国における計画立案過程の紹介と我が国への適用可能性」, 『住信基礎研究所調査季報』, 通巻第28号, pp. 36-39, 住信基礎研究所, 1998
- 23)株)長銀総研コンサルティング, 『平成8年度21世紀の社会資本整備のあり方について報告書』,