

IV-456

我が国の社会施設整備事業の計画策定プロセスにおける
住民・自治体・計画主体間の相互作用に関する事例研究
－鉄道・道路建設事業計画を対象に－

東京大学 学生員 宅間 朗

東京大学 正 員 加藤浩徳

東京大学 正 員 家田 仁

1 はじめに

我が国では、1960年代後半の公害問題の顕在化以降、社会基盤整備事業の計画策定において、環境保全等をめぐり、地権者のみならず事業用地周辺住民と計画主体との間の合意形成に困難が生じるようになった。それに対し計画主体は、状況に応じた様々な工夫により利害の調整を図ってきたが、それらの対処は個々の事業または事業種内に限られ、横断的に扱われることは少なかった。そこで本研究では、都市間鉄道・都市内鉄道・環状道路・放射道路の建設事業について、計画策定段階における合意形成プロセスを対象に、各主体の行動の実態把握を行い、事業間で比較することを目的とする。

なお本研究では、地権者の個人的事情などにより合意形成プロセスが影響を受けるのを避けるために、計画策定プロセスのうち用地交渉の段階を対象外とした。また、事業に関係する主体のうち、①計画主体（本研究では公的セクターのみ）、②地元自治体（都道府県・市区町村）、③地権者・事業用地周辺住民の3者の行動に着目してその整理を行うものとする。

2 調査の概要

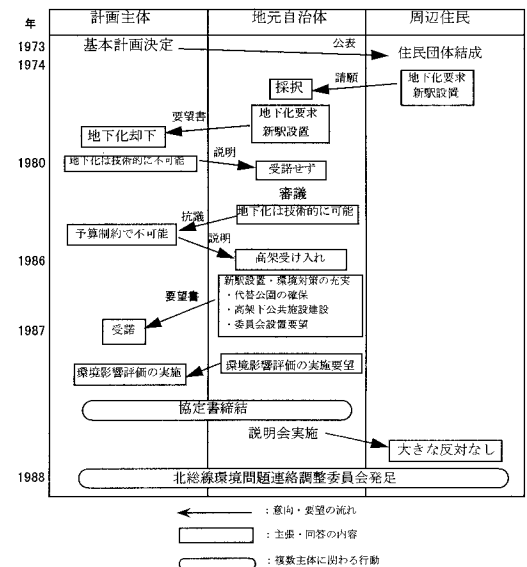
まず、問題点の明確化を目的として、全国の社会基盤整備事業（道路・鉄道・まちづくりや河川整備事業等）12事例について、文献・資料などにより計画公表から合意にいたるまでの経過を調査した。その結果、計画策定における合意形成について以下の4つの着目点を抽出した。

- 1) 周辺住民の関与した時期・段階
- 2) 住民組織の成長・衰退の過程
- 3) 地元自治体（市区町村）の紛争調整役としての機能
- 4) 計画主体による住民の主張に対する姿勢の時間的変化

次に、上の4点に着目しつつ、表1に示す4つの交通施設建設事業を対象に、詳細調査を行った。この4つの事例はいずれも、住民の反対によって合意形成に時間を要したものであり、また現在では建設に着手

表1 詳細調査の対象事例

施設の性格	施設の名称	対象とした区間	計画主体	事業実施時期	交渉が継続した時期
都市間鉄道	長野新幹線	軽井沢地区	鉄建公団	1972-95	1990年以降
都市内鉄道	北総開発鉄道	葛飾区内	鉄建公団	1972-92	1980年代前半
環状道路	東京外環道路	浦和市～三郷市	建設省	1970-86	1970年代半ば
都市計画道路	要町通り	豊島区～練馬区	東京都	1970-87	1970年代前半

図1 合意形成プロセスの整理の例
(北総開発鉄道の場合)

(もしくは完了) しているものである。

詳細調査では、①関係主体の主張・回答に関する行動及びその内容、②行われた協議の論点及びその結果（合意か決裂か）、③各主体の行った手続き、④住民の組織化行動などを、計画主体へのインタビューや資料により調べ、各々の事例について、関係主体間の相互作用の時間的変化を、図1のような形で整理した。

3 調査の分析結果

詳細調査の結果、先の4つの着目点について、以下のような特徴が見出された。

①住民への事前意見聴取の意義

対象事例はいずれも、計画決定当時において、関連

	メリット	デメリット
短期的	- 環境対策内容の明確化 - 計画主体と住民との信頼関係の構築	- 協議期間の長期化 - 意見聴取範囲の決定困難 - 住民側の専門知識の欠如
中・長期的	他事業への好影響	- 手続きの複雑化 - 要求の多様化

図2 計画決定前の住民への意見聴取の効果と課題

する法制度に基本計画決定への住民関与手続きの規定がないものであったが、このことが地元住民の反発を発生させる原因の一つであることが確認できた。

また、計画主体にとって住民を事業計画策定に関与させることは、中長期的に見て住民の信頼が高まるなどの効果が大きいにもかかわらず、当該事業内ではメリットが低いために実際には十分になされていないといった実態が明らかとなった。

②住民組織の形成過程の影響

各事例においては、図3に示すような住民の組織化過程が見られた。即ち、まず計画公表直後の初期の段階では、地元住民は自治会や団地などの地域単位での団体を結成し個々に計画主体に対して主張を行う一方で、計画主体側はまだこの段階ではその対応を行わない。時間の経過とともに住民団体は地域を横断する組織へと拡大し、住民団体の人数増加による主張力の増大や主張内容の変化（事業に直接的な要求から思想的・教条的主張）により、合意形成は困難化する。やがて計画主体側が時間的制約から住民側と現実的妥協

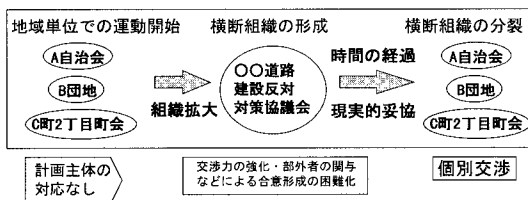


図3 住民の組織化とその分裂の過程

点を探るようになると、地域単位での交渉を行うようになり、最終的合意に達する。

③地元自治体の役割

各事例において、地方自治体の役割は大きく異なっ

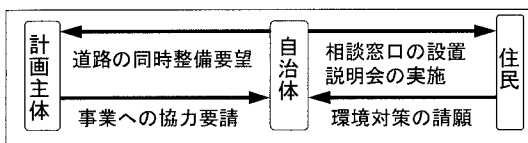
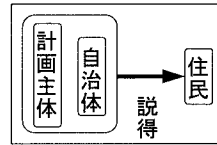


図4 調整役として行動する自治体

計画主体側に立つ自治体



住民側に立つ自治体

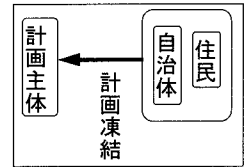


図5 調整役として機能しなかった自治体

た。北陸新幹線軽井沢町の場合は、図4にみられるように計画主体と地元住民の間で軽井沢町が調整役として行動したために、計画主体と地元住民との意志疎通は比較的スムーズに行われた。

これに対し、外環道のA市の場合のように自治体が計画主体側に立ってしまう場合、外環道のB市の場合のように自治体が住民側に立ってしまう場合などは、計画主体自身が地元住民との利害調整・合意形成に大きな労力と時間を割かざるを得なくなり、事業の進捗を遅らせている。

④計画主体の姿勢の変化

各事例においては、住民の主張に対する計画主体の姿勢が大きく異なった。ある事例では計画主体が基本計画の決定直後から住民の主張を尊重する姿勢を示したために計画の初期段階で多大な時間がかかったのに対し、他の事例では計画の詳細までが決定するまで住民の主張をほとんど聞かなかったために計画の終盤で強力な反発を受けるといった現象が見られた。また他の事例においては、反対運動の高まりをみて計画主体自ら計画の変更を提案し、住民への態度を途中から変化させたものもあった。

4 おわりに

以上の分析により、以下の4点が合意形成の円滑化に際して重要であると考えた。

- ①計画主体が計画決定以前に住民の意見聴取を行うための課題の克服
- ②計画初期段階における計画主体から地域住民組織へのアプローチ
- ③協議過程における仲介者としての自治体の積極的な役割
- ④住民意見を受け入れる余地のあるような計画の柔軟性

これらの着目点にもとづいて、今後はさらに制度面の充実とともに現場の努力が求められよう。