

事例調査からみた住民参加と問題点

京都大学工学部 天野 光三
大阪府都市開発(株) ○平峯 悠

1. ま え が き

あらゆる公共事業は、計画立案から事業完了までのプロセスの各段階で住民との折衝が行われている。とくに最近では、住民の反対運動が激化しているため、事業の円滑化を図るうえで、住民参加の在り方は大きな関心事となっている。そこで土木学会関西支部における「都市施設の総合評価研究委員会」では、研究の一環として事業の計画立案から事業実施に至る段階で、住民の意向がどのように反映され、事業の解決が図られてきたかを把握するため、住民折衝の事例調査を実施した。本稿は、事例調査結果を分析し、住民折衝、住民参加の在り方について考察したものである。

2. 調査の概要

住民との折衝形態は、都市施設の種類によって差異があり、また住民運動の発生時期、要求内容及び対応の方法にも大きな違いがある。表-1に調査事業と件数を示すが、分析にあたっては、統計処理を目的とせず、事例を一般化し、計画立案から事業実施までのプロセスにおける住民折衝、住民参加の関係を把握することに重点をおいた。

調査表の記載内容はつぎのとおりである。

- ① 事業名称及び年度——調査、計画、事業等と実施年度
- ② 事業概要——目的、位置、規模、事業手法、関連事業等
- ③ 事業の経緯——計画立案から事業実施までの経緯
- ④ アセスメント調査等の有無と概要
- ⑤ 住民折衝経緯——時期、住民団体、要求内容、対応策
- ⑥ 問題解決の決め手となった事柄または結果
- ⑦ 残された問題点

3. 計画立案から事業実施までの手続き

公共事業は、計画立案から事業実施に至る間、天々個々の法律に基づいた手続きが必要であると同時に、手続き法律のしくみの違いにより住民との係りが異なったものとなっている。

法律の区分からみると、天々の施設を管理する公物管理法と都市計画に代表される手続き法がある。最近の都市化現象から、施設を都市計画によって定める傾向が強し、以下に、住民との係り、問題発生時期等の分析に必要な手続きを都市計画法を中心に簡単にふれこおく。

都市計画を定める者は、都道府県知事または市町村である。計画案作成にあたっては、必要に応じ、公聴会・開催等住民の意見を反映させるための措置をとるとともに、公告をし縦覧しなければならないこととなっている。住民はその間、案に対する意見書を提出することができ、それをもって都市計画地方審議会で審議され、最終的に計画が決定される。旧都市計画法(大正8年~昭和44年)では、決定者が大臣であり、住民意見反映の場がなかったことからみると大きな進歩である。また事業認可にあたっては、事業の周知措置として、施行者の公告、売買に関する措置、通知、新聞広告及び事業の説明会の開催等が義務づけられている。また最近では、事業認可の前段階で地元説明することも多く、事業の円滑化のための十分な説明をすることが要求されている。

表-1. 調査事業と件数

事業の種類	関係団体名	件数
道 路	近畿地建(9)、大阪府(7)	36件
	大阪市(11)、神戸市(2)、阪神公団(7)	
鉄 道	国鉄(3)、大阪府(2)、私鉄(2)	12
	大阪府交通局(4)、神戸市交通局(1)	
下 水 道	大阪府(2)、大阪市(1)、神戸市(1)	4
市街地開発	大阪市(8)	8
公 園	大阪府(1)、大阪市(1)	2
住 宅	住宅公団(1)	1
発 電 所	大阪府(1)	1
タ ム	大阪府(1)	1
総合計画	大阪府(1)、神戸市(1)	2
計		67件

注) 関係団体の()内は件数

4. 道路に関する事例の分析

ここでは、件数の最も多い道路事業について、住民折衝がどのように行われ、如何なる形態があるかを分析する。道路法によるものもあるが、都市計画法に基くものに含める。

(1) 問題発生及び住民折衝開始時期

道路に関する問題発生あるいは住民折衝が開始された時期を分類すると、表-2のとおりである。これよりつぎのことがいえる。

① 事業説明以降が圧倒的に多い。これは旧都市計画法時代に計画決定され、計画が殆どと周知されていなかったため、事業の開始段階以後で、計画の見直しを含めて、住民折衝が始ったものといえる。

② 計画立案時での事例は、最近の新しい試みの例であるが、PR、折衝方法の違いにより、以後の住民折衝プロセスが異なる。

③ 審議会と問題となったものも最近の事例で、継続審議となるが、可決されてもあとまで問題が残される。審議会という間接的・第三者的機関での審議以前に住民の意見の反映、住民参加の必要を示している。

④ 年度的には、公害元年といわれる昭和45年以降で、道路問題が社会問題としてクローズアップされた時期に合致している。

表-2 問題発生時期

時 期	内 容	件数
計画立案時	計画原案を作成し、住民に意見を求めた段階	2件
公告・縦覧 及び審議会	縦覧時の意見の提出 と審議会開催時	2
事前説明	事業認可前に地元 説明会をした時	8
事業説明	周知措置を含め、事業実 施の説明に入った時	7
用地買収	用地交渉、買収に入 った段階	4
工事着手	工事実施段階	13
計		36

(2) 住民の要求内容と住民組織

表-3 住民の要求内容

住民の要求内容には、若干のニュアンスの違いがあるが、それを集約・分類すると表-3のとおりである。

④及び⑤については、従来から直向しているものであるが、最近では、住民の権利意識の高まりから、説得に時間を要している。現在事業の円滑化を阻み、対応に苦慮しているのは、①、②、③の要求である。件数からみると、住民参加要求は少ないが、計画の見直しを要求して対応しているものが、いずれは住民参加要求に変化していく可能性があるといえる。

計画見直し要求	住民参加要求	局地的対策要求	権利者要求	工事中の要求
計画の再検討 (住民不在の計画 事業まで放置 の買収少、地代 自紙、撤回、ル、変更 公害道路 高速道路不費)	直接的住民参加 ・住民による計画づくり ・公聴会等参加方式 の充実 ・住民をへめた審議 機関の設置	騒音・排ガス対策 ・日照対策 ・交通安全、地味分 断対策 ・景観破壊の防止 ・緩衝帯 ・関係施設の整備	・移転者の生活再建 ・補償問題 ・代償地 ・永住権	・夜間工事の中止 ・工事騒音・振動 対策 ・工事による損害 補償
14件	4件	16件	7件	5件

住民組織の最小単位は個人である。

表-4 住民組織

それが道路の及ぼす影響の大きさにより自治会から広域組織へと変わっていく。表-4に組織を分類するが、件数からみると局地的対策を要求する自治会組織が過半数を占めている。

住民組織については、時間の経

広域的組織	初期反対組織	コミュニティ的組織	局地的 対策要求組織	個人等
道路公害反対の立場で組織されたもの ・公害道路反対同盟 ・高速道路に反対 の会 ・道路公害反対連 絡会議	折衝開始後直ちに 結成される反対組織 ・道路建設反対同 盟 ・反対期成会 ・反対協議会	住民と街づくりを 考える組織 ・街づくり委員会 ・守る会	共通の利害関係か ら結成される組織 ・地区自治会 ・対策委員会 ・対策協議会	・自治会代表者 ・個人
7件	9件	2件	20件	5件

過により種々の形態をとるため、表のような単純な分類では不十分といえる。すなわち、最初の自治会が反対組織を結成し、それが広域的反対組織に移行する場合や、自分達で街づくりを考えるコミュニティ的組織に発展する場合がある。ここでは時間の経過を考慮せず、事例から組織を固定した。

(3) 対応策の分類

住民の要求に対して、事業主体は種々の対応策をもって事業にあたる。表-5に対応策の内容を示すが説得・話し合いが問題解決の一番の決め手となっている。これは長時間にわたる説得・話し合いにより必要性を認識

させ、出来る範囲での対策を示すことにより不信感がなくなり、相互の信頼関係が生れ解決に至るものである。未解決のものも多いため、今後の課題となるのは、事前の意見反映と住民参加制度の在り方といえよう。

表-5 事業主体の対応表

事前の意見反映	住民参加制度	局地的対策	説得・話し合い	第三者機関	未解決
・広報等による事前のPRと意見の反映 ・都市計画提案制度	・検討委員会設置 ・道路問題懇談会 ・街づくり委員会 ・連絡会等の設置	・道路構造の検討 （車線幅小・横断歩 ・防音壁等 ・二重窓等	・長期間わたる話し合い ・能得 ・住民意見を反映するための協議会の話し合い	・学識者懇談会等 ・第三者機関 ・公害審査会 ・裁判	
2件	4件	10件	13件	4件	16件

(4) 住民折衝プロセスのパターン分類

道路について、問題発生時にどのような住民組織が折衝相手となり、その要求と対応策によって結果はどうかを見るため、プロセスのパターン化をする。図-1にパターンを示すが、A、B、Cの3タイプに分類できる。

① Aタイプ：オーは道路の必要性を十分説明したうえで、徹底的なPRを行い住民の意見を反映させ計画決定する。その際環境問題その他についてこの対策を提示し、意見を求め事業の円滑化を図ろうとするものである。住民の直接参加ではないが、今後の事業執行にあたり参考となろう。オ二は必要性について賛否が分れ、住民を含めて必要性、局地的対策を論議する場が設定されるとともにオ三者機関による調停もあわせて解決を図ろうとするものである。いずれも住民を含めた話し合いが持たれるため解決の可能性が大きい。このパターンの経緯は注目されるものである。

② Bタイプ：問題発生時期すべてにこのタイプがある。いずれも計画の見直しと住民参加を要求し、論議は必要性・公共性と環境破壊の問題である。未解決のまま放置されているもの、公害審査会で調停中のもの、裁判中のものがあるが、問題が都市問題にまで及ぶため解決の糸口が見出しにくい。

③ Cタイプ：事業実施段階以後のもので、局地的対策を中心とした長期間にわたる説得・話し合いにより問題解決を図っているものである。件数ではこのタイプが最も多い。このタイプは住民折衝であり、如何に誠意をもって説得にあたるか、住民の行政不信を払しょくし、相互が理解しあえるのが基本といえる。住民の要求内容が多くなっているため、きめ細い対応が必要となっているのが従来との違いである。

5. 他の都市施設に関する事例調査の分析

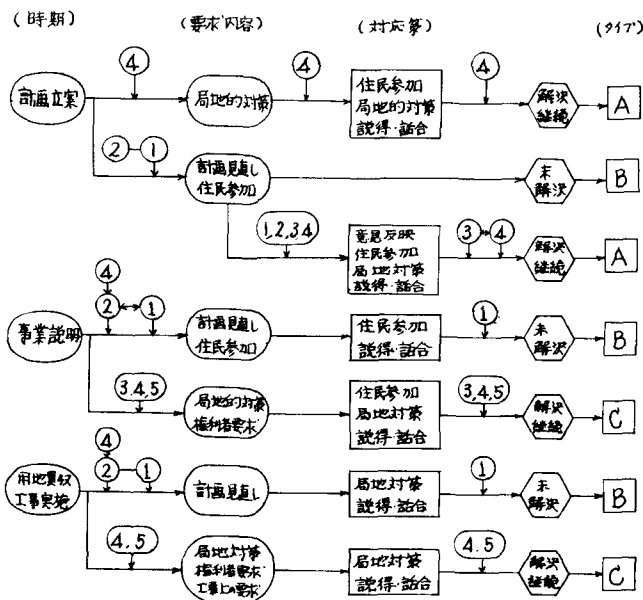
(1) 下水道

下水道は、污水処理による河川等の水質保全と雨水排除による浸水対策を目的とし、考え方としては明確である。公共性・必要性の問題より、終末処理場等一部地域に対する迷惑施設をどのように改善するかに集約される。

事例においては、事業説明に入った段階と計画決定時に問題が発生したものがみられる。住民の要求内容は、

①計画に対する修正要求、②迷惑施設に対する補償要求、③権利者及び工事上の補償要求である。計画の修正要

図-1 プロセスのパターン分類



注) ①は広域的組織、②は初期反対組織、③はコミュニティ組織、④は局地的組織、⑤は個人。

求の内容としては、高度処理を行うこと、工場のクローズドシステム化及び大規模流域下水道への疑問からの修正要求であり、下水道そのものの在り方を問題とするため、住民組織も広域的なものとなる。②の迷惑施設に対する要求は、周辺の環境悪化を防止するため、施設の有蓋化と上空利用、緑地帯、集会所・公民館及び暖房設備の設置を要求するもので、一部の不利益を受ける住民にとっては当然の要求といえる。この場合の住民組織は、周辺の自治会が中心となり、反対期成同盟、対策協議会等を結成し、事業主体と折衝を行う。対応策は、意見の反映と住民参加、局地的対策、説得・話し合い及び第三者機関での調停等である。

最近では施設の有蓋化その他住民の要求をみたすような補償が可能となり補償的側面での対応は進んでいる。局地的対応策をもった説得・話し合いが基本であるが、周辺住民との間に確約書を取りかわし、住民の合意を得ること及び住民を含めた委員会、協議会を持つことなど、事業主体と密接に連絡を取りあって建設にあたるというルール確立の機運がみられることは注目に値する。

(2) 鉄道

鉄道に関する事例は、地下鉄建設工事、連続立体交差化事業及び鉄道基地工事である。共通していることは、事業に伴う周辺住民の補償問題と権利者の問題である。事業そのものへの反対あるいは疑問を持つことは少なく、事業によるマイナス要素を排除することができれば円滑な遂行は可能である。

地下鉄建設工事の特殊な折衝としては駅位置の問題がある。これは計画決定前に住民・議員・事業主体の間で調整された結果が審議会に付議されるが、駅間距離について常識的に理解されるため、影の調整といえるものの表面的には問題となりにくい。その他は工地上、権利者の問題で、道路のタイアからいえば、工事実施段階以降のＣタイアである。事例からは解決に至っているのが大半である。

連続立体交差化事業の場合、問題を生ずるのは高架完成後の環境問題、土地利用・商圏の変化及び工事中的問題である。住民参加の観点からみると、高架が完成すると土地利用・商圏・人車の流れが大きく変化し、地成に与える影響は大であり、関係住民の合意なしでは事業化は困難である。このため商店連合会・市議会・事業者を含めた組織が必要で住民参加の形態をとらざるを得ない。この点では市街地開発事業の性格を持つ。

(3) 市街地開発事業

市街地開発事業は、権利変換により公共施設を整備し、地区全体の環境の向上を図ろうとする都市計画としてすぐれた事業である。それだけに生活様式を変化させると同時に減歩・借地権等の権利関係について多くの問題を生じ、地区全体の住民に重大な影響を及ぼす。完了まで長期間を要し、その間考え方や手法も変化するため、事業主体の計画のおしつけでは実施が困難であり、住民参加による問題解決が必須条件である。事例において、①構想段階、②基本計画作成段階、③実施計画作成段階、④実施段階いずれにおいても住民折衝が行われているが、①、②、③は全体的視座からの問題提起であり、計画決定に至っていないものもある。④の段階は個人、権利者の利害の調整であり、要求内容も補償問題が中心である。住民組織としては事業の当初と完了に近い時点では変化がみられ、当初、対策協議会、地主・借家人組合が結成され折衝にあたっていたものが、促進協議会、実行委員会等になっていく。その間、事業主体はパンフレットの配付、説明会の開催等誠意をもって折衝にあたるとともに、個人的利害の対立の調整のための種々のアドバイスを行っている。いずれにしても住民の合意がなければならぬことから住民参加は不可欠であり、大阪市等においては、住民による街づくり、計画作成を側面から後助する方法をとっており、その制度の定着により住民参加も大きく前進するものといえる。

6. 都市施設の種類による住民運動(折衝)の違いとその要因

住民折衝・住民運動の違いを明確にするため、①点としての事業、②面としての事業、③線としての事業に分類する。下水処理場は点としての事業の代表であり、一般に迷惑施設といわれているものである。立地することによる周辺地域への損害補償をめぐるこの運動である。市街地開発事業は面としての事業で補償問題を中心に運動が始まるが、住民参加の点からは現在最も進んでいる。線としての事業で問題の多いのは道路事業である。自

動車の利便性と環境問題、被害者が同時に加害者の立場になること、不特定多数の利益が少数の不利益となることなど影響範囲が広い。したがって折衝・運動プロセスも多岐にわたる。事業を三つに分類したが、今後の都市整備がパッケージ施行の方向に向うことを考えると、①、②、③を統合した住民折衝・住民参加が必要となる。

住民運動発生の原因・要因を表-6に示す。

表-6 住民運動発生の原因・要因

行政上の要因	現象面での要因	都市・価値観の変化	権利者に係る要因
・行政不信と行政姿勢 ・計画の不徹底 ・情報伝達・PR不足 ・手続きの不備 ・行政の能力の低下 ・計画策定能力の低下	・公害の発生と激化 (騒音・振動・大気汚染 水質汚濁・悪臭・事故) ・居住環境の破壊 ・景観破壊	・巨大化に伴うフラッシュ・ポイント ・利害関係の複雑化 ・施設充足度 ・文明・科学の進歩への疑問 ・生活の質の向上の要求 ・住民意識と価値の向上 (参画意識)	・権利意識の向上 ・補償等権利者の不安の増大 ・計画から事業化までの不利益制限

行政上の要因は、問題発生の直接的な引き金となるとともに折衝の過程で住民の批判のまじり込んでいる。権利者の要因は従来からあったものであるが権利意識の高まりから複雑となってきた。現象面での要因は、事業によるマイナスイメージの影響に対する補償問題といえるが、その解決には住民の納得のいく対応策が用意されねばならない。現在問題となっているのは、都市の変化・価値観の多様化に起因する要因で、事業主体にとっては、事業の必要性の根拠を不明確にさせ、住民にとってもどきどきの方向に迷むのか、また進むべきかの進路を分らなくさせている。この解決のためには広く関係住民・市民を含めた議論の場が必要で、ここに住民参加制度確立の意義があるものと考えている。

7. 住民参加の問題点と課題

上記の事例調査の分析結果から、住民参加の問題点と課題について要約するとつぎのとおりである。

(1) 事業実施にあたっての住民折衝

事業の執行上、住民参加が万能薬であるとはいえない。住民折衝方法にも改善すべき点が多い。

- ① 事業者は地域工を排除することなく、それを認めた上で折衝にあたるべきである。(住民運動の出发点)
- ② 長い間積み重ねられた行政不信を払しょくするため事業者は今まで以上に住民の中にとけ込む努力を要する。
- ③ 情報伝達、PR方法を改善するため、広報紙の配付、情報公開、自治会等を通してのPR、事業にあたってはわかりやすい説明等を行い、住民に対して事業の周知徹底を図ることが必要である。

(2) 事業の円滑化のための住民参加

市街地開発事業、下水処理場等に見られる住民参加を前進させるためには、つぎの点に留意すべきである。

- ① 事業計画、実施の責任は事業主体にあることを明確にし、住民意見の反映と調整にあたらねばならない。
- ② 住民参加をより良きものにするには十分な情報の提供が不可欠で、それにより住民の協力が得られる。
- ③ アセスメントを事業の規模・影響の大きさに応じて実施し、住民に公開し意見を求めることが必要である。
- ④ 住民参加制度は画一的にせず、相互が責任をもって事業にあたる共通の場とすることが原則である。
- ⑤ 住民参加によれば事業実施に時間と費用がかかるが、それによりコミュニケーション意識が形成され、事業のパッケージ施行も可能となり、今後の都市計画事業遂行にあたり、好ましい方向に移行していくと考えられる。

(3) 意思決定・政策決定のための市民・住民参加

現在市民会議等と模索の段階にある意思決定のための市民・住民参加の意義はつぎのとおりである。

- ① ニーズ、価値観の多様化により関係民主主義にも限界がみられ、それを補完するのが市民(住民)参加である。
- ② 行政需要は極めて多岐にわたる。その把握のため市民・住民の意見をきく場が必要となる。
- ③ 都市社会の巨大化は人間疎外を引き起す。人間性の回復のためにも市民・住民参加を考えねばならない。
- ④ 都市の将来像が不明確であるため、専門家と市民が一体となり都市の方向を見出さねばならない。
- ⑤ 土計計画において評価の問題は非常に重要であるが、計画者のみでは限界がある。評価基準・価値基準を明確にするためには市民・住民の意見を取り入れねばならない。そこに参加の大きな意義があると考えられる。

おわりに本考察にあたり協力いただいた新日本技術の三浦利夫氏及び関係諸氏に謝意を表する次第である。