

住 民 参 加 (公 共 事 業 に お け る 住 民 参 加 の あ り 方)

日本道路公団 企画調査部 人見好次郎
正 太田 正和

は じ め に

昭和40年代前半までは、四大公害訴訟事件で代表されるように、公害に関する社会的関心は民間企業に向けられていたが、昭和40年代後半に入ると、次第に公共事業に移ってきた。なかでも、道路、鉄道、空港関係の訴訟は、太平洋ベルト地帯の大都市中心又はその周辺で起った。これは、都市の過密化と膨張のテンポが急激な余りに、都市の生活環境の基盤をなす各種輸送施設の整備拡充が十分になされない段階で、大都市とその周辺に市民の生活圏が張りめぐらされてしまい、公共事業との間に、領域の争奪戦が展開されたのである。

今日、都市とその周辺における交通機関の混雑振りは、行政当局の懸命な努力にもかかわらず解決への道程が遠く、また転住の距離は遠隔化の様相を呈している。この現状を改善し、国土全体の有効利用を図ろうとする公共輸送事業が、地域住民の反対運動に阻止され難渋している。公共事業の遅延は畢竟、国民的損失に繋がる。

事業計画が提案されてから工事が完成し、その後の供用段階も含めて事業を円滑に運営するためには、住民の意向、不満を事前に探知し、先鋭的な住民運動に発展しないように、何らかの住民運動予防措置(住民との平和的な接触)が望まれる。住民との平和的な接触、ここに住民参加の意義がある。

今日では、住民参加は理論的検討の領域から、実践の段階に成長してきたと言われている。だがしかし、住民参加は未だ確立されたものとは言えない。

1. 住民参加の役割

公共事業をめぐる紛争の解決に、住民参加の果たす役割を否定するものではない。しかし、これに解決のすべてを期待することは、重荷であることが今までのいくつかの事例から伺える。

米国の各州では、連邦道路局の通達に則って実行指針(Action Plan)を作成し、住民参加の手法を明記している。53件の実行指針が採用している手法(30種類)と頻度を下表に示す。

昭和52年秋、『環境アセスメントの実態』を調査すべく米国を中心に、欧米数カ国を訪問した。米国もわが国と同様に、住民の反対運動にあつて事業が進まず、暗礁に乗り上げているプロジェクトがいくつかある。

ニューヨーク州 ウェストサイド ハイウェイプロジェクトは、1972年に計画が策定され、17種の代替案を提示し、公聴会10数回、市民グループ等との会合1,000回以上に及び、その結果、環境影響評価書(Final EIS)が作成され、承認された。にもかかわらず、いまだに反対する住民のため、停滞したまゝである。米国連邦道路局職員の立会のもとに、賛成派、反対派住民の代表者5名を一室に会してもらって、それぞれ意見を聴せ

表 「実行指針」で採用されている住民参加の手法と頻度

番号	手 法	使用される計画策定の段階				合 計
		基本計画	路線計画	実施設計	時々使用	
1	公聴会	31	53	53		137
2	報告	49	42	33	1	125
3	定 告	17	53	53		123
4	ス 送	25	28	29	2	84
5	郵 民	23	26	23	2	74
6	市 業	40	12	7	2	61
7	開 業	9	20	14	2	45
8	事 業	15	12	9	2	38
9	新 公	13	12	5	3	33
10	現 公	4	13	12	7	29
11	地 現	9	4	3	3	23
12	公 地	6	5	3	5	19
13	影 地	6	4	10	2	14
14	広 領	8	1			11
15	人 答	4	2	3	2	9
16	回 公	3	2	2	2	9
17	事 業	6	1			8
18	開 業	2	2	2	2	7
19	事 業	3	2	1	1	7
20	視 通	1	1		3	5
21	直 通	2	1	1	1	5
22	大 市				3	4
23	民 市	1	1	1	1	4
24	市 民		1			3
25	市 民		1	1		2
26	市 民		1	1		2
27	事 業				2	2
28	現 地				1	1
29	地 方		1			1
30	告 示					1
合 計		272	301	265	47	885

連邦道路局「実行指針」にみられる公衆参加手法より

てもらったが、双方とも譲歩する気配はみられなかった。この他に、州道ルート7号、州際道路ルート105号などがある。1977年8月、わが国で第5回国際交通環境シンポジウムが開催された。これに出席した英国道路局ウィリアムス氏は、住民の反対で長いもので15年程度、通常の遅れでも5年以上はかかっていると語っていた。

2. 住民参加の形態

住民参加には、事業者が利害関係人と直接接衝する直接住民参加と、代表者を介して交渉する間接住民参加とがある。現行の議会制民主主義制度も補完するところに、住民参加の本来的な目的があるとするならば、直接住民参加がより望ましい姿であろうが、住民の意向が何らかの形、手段をもって事業に伝われればよいとするならば、間接住民参加もあり得る。

住民参加の行動の範囲を、事業計画立案の当初から事業者側と対等に参加すべきとするものから、事業者に地域の情報、住民の意向を伝達すれば事足りるとするものまでいる。前者の主張をとるものは、間接住民参加に飽き足りないが、後者の立場をとるものには間接住民参加の有効な活用方法が考えられる。

直接住民参加は事業者、住民の双方が直接意見を述べ合い、情報を交換するため、交渉に迫力があり、終りは充足感がある。しかし、この方法は対象範囲が広く、関係住民が多数にのぼると、實際上運用が不可能となる。換言すれば、多くの住民を対象とし、それぞれ各個人の意見に差異がみられる場合は、個別の意見に対応できる範囲は極めて限られてくる。事業者が地域ごとにとまとめた対応をとらざるを得なくなってくると、各個の意見を誰かがまとめざるを得ない。このように、各個の意見をまとめて地域の意見とするための調整、統合手段は、間接住民参加に通ずる。事業計画の対象範囲が広くなれば、各個人は地域との共存のために妥協を迫られる。

3. 事業規模と住民参加

公共事業には、新幹線や高速道路のような国家的事業から、児童公園、買物・散歩道のような地域的事業まである。国家的事業は、それがもたらす便益を全国民が享受できることが望ましい。この見地に立てば、広義の利害関係人は国民全体となる。しかし、国会議員の選挙や最高裁判事の国民審査よりも、「解」の数が多い公共事業の内容について、意見を求めることは非現実的である。たとえ、それが可能であるとしても、市民は意見を提出するうえで参考とすべき莫大な情報に埋もれ、詳細にわたって検討するならば、日常生活の相当な時間をこれに費やさざるを得ないだろう。国民投票で長年の歴史を持つ国スイスでは、強人ど毎日旺日のように投票が行われるため、市民の多くは次第に無関心になり、今では投票率が極めて低いと聞く。

同じ公共事業でも児童公園、買物道等になると受益者と被害者が同一人物か、若しくは極く限られた地域の中に混在することになる。従って、身近な問題として、身内の問題として地域住民は真剣に考え、対処し、解決への途も探るであろう。これに引き換え、他地域にまで影響を及ぼすような広域問題は、仲裁者抜きで住民同士の間の自主的解決は容易に望めない。

4. 紛争の起因

公共事業をめぐる住民の反対運動の起因を分析してみよう。① 生活水準が向上したことにより価値観に大きな差異が生じ、それがそのままの姿で行政当局に対する要求として現われた。このため行政当局は、地域住民の総意に基づく公共事業の執行が極めて困難となり、公共事業が停滞して行政サービスが低下し、これが他方で、住民の不満を募らせた。② 個人の権利意識が高まり、連帯感が薄れ、義勇感が遠のいた。このため、公共性という論理だけでは、住民を説得することができなくなってきた。③ 四大公害裁判をはじめとする種々の公害紛争が展開されるなかで、一般市民は公害に対し、恐怖心を抱くようになった。④ 議会制民主主義に不満や失望

を抱くようになったものが、同志を募って団結し、直接、行動で訴えるようになった。などの土壌条件に、以下の条件のいくつかが付加されると、反対運動が火を吹き出す。① 地方自治体の優柔不断な態度に、市民は失望と不安を抱いた。② 行政のサービスに地域格差があると住民が受けとった。③ 特定の目的をもった団体等の活動の中に、住民運動が組み込まれた。④ 事業計画が現状の土地利用に適合しなくなった。⑤ 事業計画が郊外の新興住宅地にかかった。

住民運動の起因はともあれ、いしめき合いながら生活を営まざるを得ないわが国においては、互譲の精神と理性ある行為が望まれる。老人ホームの建設が、地元住民の反対のために断念せざるを得なくなった実情を知り、わが国の住民運動がここまで落ちたものか、と淋しく思えた。

5. 事業計画の成熟度と住民参加

大規模な公共事業も計画の熟度が高まるにつれて、事業の対象範囲が全国的なものから県レベルに、そして地区レベルに狭まってくる。住民参加が効率よく作動するためには、計画の段階に即した参加の形態をとることが望まれる。以下に高速道路計画を3段階に分類して述べる。(この分類は筆者が論述上行ったもので、法律用語との符合はない。)

1) 基本構想、基本計画段階

この段階で「高速道路事業の採択と主たる経過地が決まる。高速道路は国家的事業であり、その基本計画を策定するにあたっては、国政レベルで、長期的視野に立った検討が必要である。すなわち、基本方針の構築は、環境のみならず、社会、経済、文化、防災等を含めた諸事項に関する情報を収集し、分析し、整理し、さらに当該事業に関連する公共事業との調整を併せて行う総合的判断のうえにできあがる。この作業は、専門的知識と長年の経験を有するものが事従しても、莫大な時間と労力を要するものである。「住民参加」と言って、この莫大な作業を全国民に押し付けて、果して期待する精度で、ある期限内で回答が得られるであろうか。一般市民は社会人として、主婦として、職業に従事し、家事に励んでいる。この莫大な作業が日常業務を圧迫することになる。基本計画段階では、行政当局、議員、学識経験者に委ねるのがもっとも的確な「解」が得られるであろう。

2) 整備計画、計画帯選定段階

この段階で「高速道路の通過地区がある調整幅の範囲内でおさまる。高速道路のような国家的事業を円滑に施行するうえで、もっとも重要な事項の1つに、公平の原則がある。地域への対応に不公平が生じては好しくない。それにはおさまるだけ客観的判断基準に基づいて計画を立てることである。環境問題に関して言うならば、騒音規制法、環境基準などの客観的判断基準を適切に運用することである。A地区に環境基準を適用して合意が得られるものならば、B地区においても当然合意が得られるべきであるとの考えによる。この段階でもっとも有効な情報は、各地域の特性に熟知し、地方的総合調整能力を有し、住民を代表する地方自治体の首長の意見である。すなわち、間接住民参加の有効領域である。

3) 実施計画段階

この段階で「高速道路の路線を固定する。高速道路の建設によって影響を受ける住民の範囲が明確になってくる。事業者及び地方自治体は一体となって、住民の意向を聴き、それらを事業者側が当該事業の中で取り組むべきもの、地方自治体が地方行政の一環として対処すべきものに選別し、地域の生活環境と調和のとれた計画をできるだけ具体的に立てる段階である。すなわち、直接住民参加がもっとも効果的に作動する領域である。

あとがき

以上、本稿は筆者の個人的意見であることをお断りしておきます。