

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\*

A Comparison study on the Laws related to Public Involvement in Planning of Infrastructure Projects\*

加藤 浩徳\*\*・河村 英知\*\*\*

By Hironori KATO\*\* and Hidetomo KAWAMURA\*\*\*

1. はじめに

社会基盤施設（以下、インフラ）の整備事業計画に関して、多くの事例で地域住民や各種団体による反対運動が発生している。この理由の一つに、事業計画の策定が計画・事業主体にほぼ完全に委ねられており、決定手続に一般市民の関与する機会が十分に設けられていないことが挙げられる。各種インフラ整備事業の計画策定への市民関与については、基本的に事業手続を規定する法令等によって定められており、計画・事業主体もこれに従って計画の決定を行っている。しかし、事業において準拠される法令は、事業の種類や特性によって異なっており、各法令ごとに市民の関与について規定している内容には若干の差異がある。

そこで本研究では、まず、代表的なインフラ整備事業を対象に、各事業において準拠される典型的な法令について、市民関与に関する規定を抽出する。そして、各事業の市民関与の規定を相互に比較することによって、インフラ事業の特性がどのような形で計画決定手続に影響を及ぼしているのかを考察することを目的とする。

2. 対象とする事業及び法令と規定の抽出方法

2-1 対象とする事業・法令

本研究ではまず、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・都市下水路）、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、各対象事業について、都市計画区域内で実施されるものとそうでないものに分類した。これは、都

市計画区域内の事業は、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、非都市計画区域では、個別の基本法令に従って手続が進められるからである。なお、本研究では、原則的に都市計画は都道府県知事によって定められるものと考えた。従って、第二種・第三種空港に関わる都市計画は原則的に市町村によって定められることから今回の対象から除外した。

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」及び「省令」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計画・事業主体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、事業種間の法令の特性比較を目的とすることからここでは取り扱わない。

以上から、本研究では、表1に挙げるインフラ事業と法令を対象とする。

表1 対象事業及び法令名

| インフラ種別 | 対象インフラ          | 都市部                                                 | 非都市部                              |
|--------|-----------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 道路     | 一般国道・都道府県道・市町村道 | 都市計画法・施行令・施行規則<br>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<br>道路法・施行令・施行規則<br>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<br>高速自動車国道法・施行令・施行規則 |
|        | 下水道             | 都市計画法・施行令・施行規則<br>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<br>河川法・施行令・施行規則                      | 河川法・施行令・施行規則                      |
| 空港     | 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<br>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<br>鉄道事業法・施行規則<br>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<br>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月時点での規定を使用している

次に、各法令の諸規定の中から市民の計画策定への関与に関連する規定を抽出し、以下の3つのカテゴリーに分類した。

- ①文書・図面等による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、計画・事業主体から市民への、計画に関する情報の公開に関する規定
- ②文書等による市民から計画・事業主体への意見伝達に関する規定＝意見書等の提出による、市民から計画・事業主体への意思の伝達に関する規定
- ③公聴会等、関係主体間の直接の意見交換に関する規定＝公聴会や聴聞会等、計画・事業主体と市民とが直接面会して、計画に関する情報交換を行う機

\* キーワード：市民参加，計画基礎論

\*\* 正員，工修，東京大学大学院社会基盤工学専攻 TRIP 交通研究室助手（〒113 東京都文京区本郷7-3-1, TEL: 03-3812-2111 ext. 6135, FAX: 03-5800-6868, E-mail: kato@trip.t.u-tokyo.ac.jp）

\*\*\* 正員，建設省中部地方建設局

表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、0＝政令（施行令）中の条項、□＝省令（施行規則）中の条項

## 会に関する規定

対象とする諸法令において、市民の計画策定への関与に関連する条項を、上記の3つのカテゴリ別

## 3. 調査結果

本章では、各カテゴリで規定されている内容を、事業間で整理・比較することとする。なお、いずれの節も、都市計画に関わる事業は「都市計画・都市計画事業」として一括して扱った。しかし、「都市計画・都市計画事業」に分類された事業においても、対応する個別の法令によって、事業者に対し付加的な手続が要請されることもありうる。

### 3-1 文書・図面による情報公開の規定

各事業ごとに、文書・図面による計画内容に関する情報の提供について整理したものが表3である。

#### ①規定の有無

非都市部（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。これは、空港建設は多くの地権者の立ち退きが予想されるだけでなく、周辺の広範囲にわたって騒音等の影響を与える可能性があることから、

表3 文書・図面による計画関連情報の公開

| 対象計画       | 文書・図面による情報公開に関する規定               |
|------------|----------------------------------|
| 都市計画       | 計画を決定しようとする時から2週間                |
| 都市計画事業     | 計画を決定しようとする時から2週間                |
| (非)一般道路    | 路線認定時<br>路線が指定されたとき<br>供用を開始するとき |
| (非)高速自動車国道 | 路線認定時<br>路線が指定されたとき<br>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)一般鉄道    | 路線認定時<br>路線が指定されたとき<br>供用を開始するとき |
| (非)新幹線鉄道   | 基本計画を決定したとき                      |

周辺市民の事業に対する関心が強く、計画の早期周知が重要だからだと思われる。供用開始時に初めて事業内容を公開するのは(非)下水道施設であり、これは、下水道施設の建設は、用地買収の必要が少なく、外部環境への影響もあまりないことが原因と考えられる。

#### ③公開される内容

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。

### 3-2 意見書の提出等、市民意見の伝達に関する規定

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である。

#### ①規定の有無

都市計画、(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)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

表4 市民からの意見の伝達

| 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 |
|------------|-------------------------|
| 都市計画       | 意見書の提出                  |
| 都市計画事業     | 意見書の提出                  |
| (非)一般道路    | 意見書の提出                  |
| (非)高速自動車国道 | 意見書の提出                  |
| (非)下水道     | 意見書の提出                  |
| (非)河川管理施設  | 意見書の提出                  |
| (非)空港      | 意見書の提出                  |
| (非)一般鉄道    | 意見書の提出                  |
| (非)新幹線鉄道   | 意見書の提出                  |

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74条）、準備期間が他の事業に比べて短い。（ちなみに都市計画では計画案公告より2週間（都計法17条））

### ③提出意見の書式

書類での提出を求めるものと、書式を明示しないもの（（非）下水道）がある。

### 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17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73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、採石権、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80条）などである。ただし、「利害関係者」に関する規定が明確でない、「住民」の詳細な定義が存在しない、事業を認可する側の裁量に任されているなど、意見提出の行える者の定義にはかなり曖昧な点が多い。

### 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。都市計画の決定に関しては、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18条）ものの、その回答の義務については明示されていない。

## 3-3 公聴会等の意見交換の場に関する規定

公聴会や聴聞会等の、市民と計画・事業主体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16条）が、空港整備では公聴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66条）。また、鉄道事業では必要に応じて意見を

表5 公聴会等の直接の意見交換の機会

| 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 |                                    |
|------------|----------------------------|------------------------------------|
|            | 有無                         | 時期 方法                              |
| 都市計画       | ○                          | 特になし 公聴会（必要があると認めれば）               |
| 都市計画事業     | ○                          | 都市計画事業の認可時 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） |

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54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39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一方で、（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75条）、利害関係者の個別の事情を、計画主体側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81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。しかし、参考人の定義に関する規定は見受けられない。

## 4. 市民関与の程度に着目したインフラ事業間の特性比較

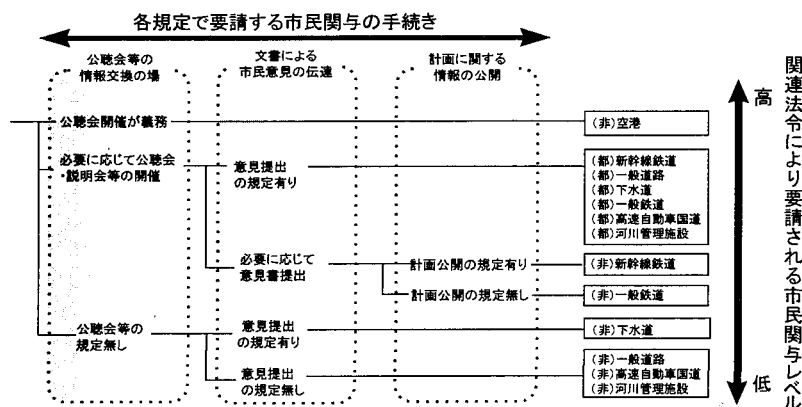


図1 法令により事業者に対して要請される市民関与のレベルに着目したインフラ事業の比較

#### 4-1 市民関与の程度に基づく事業の整理

前章における結果をもとに、関連法令の定める市民関与の程度によって対象事業を整理したものが図1である。ここでは、以下の[1]～[3]のような手続に関する、規定の有無、あるいは、規定の要請する手続の計画・事業主体に対する拘束度（義務か否かなど）にしたがって市民関与の程度を分類している。

- [1] 公聴会等の対面による話し合いの実施
- [2] 市民からの意見の提出
- [3] 文書・図面による計画に関する情報の公開

#### 4-2 事業間の比較に基づく考察

- ①空港の建設事業において、法令の要請する市民関与のレベルが高い。実際、航空法においても、かなり詳細に市民関与の手続が規定されている。これは、騒音など、空港設置による負の外部効果の及ぶ範囲が広域にわたり、建設予定地の地権者のみならず、周辺の広範囲の市民にも影響するため、それらの市民の意見を事前に計画に組み入れなければスムーズに計画が進まないためと考えられる。また、成田空港の事例など、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も大きな影響を及ぼしていると思われる。
- ②都市計画法の適用される都市部のインフラ事業では計画策定への市民の関与が比較的高いレベルで実施できるよう規定されている。これは、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である。
- 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、表3からわ

かるように、(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、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。

- ④(非)鉄道は(非)道路よりも、法令中の市民関与レベルが高い。これは、(1)鉄道の事業主体の多くは私企業であるため、経営採算上、非都市部の中でも比較的需要（＝人口密度）の高い地域に建設されることが多い、(2)道路は計画主体が公共であるため、他の面的事業と同時に実施することができるなど、計画の柔軟性が高い、こと等が理由と考えられる。

#### 5. おわりに

本研究では、インフラ整備事業において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、事業間で比較を行った。しかし、実際の事業者の計画策定手続は、法令のみならず、通達や行政指導によっても規定されうる。今後これらについても調査分析する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（建設省都市局）、根橋 輝氏（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、本研究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。ここに感謝の意を記したい。