

イギリス・ドイツの幹線道路整備事業における計画策定への市民関与の実態とその比較＊
*A Comparison of Public Involvement in Planning Process of Trunk road Construction Projects
between the United Kingdom and Germany**

加藤 浩徳**
By Hironori KATO**

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と手続の拡充の必要性が、しばしば指摘されている。一方で、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¹⁾²⁾³⁾⁴⁾。だが、その多くはいわゆる都市計画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。そこで本研究では、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。

2. 調査の対象と方法

本稿では、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。

本稿では、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。

3. イギリスにおける幹線道路計画への市民関与

3-1 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）⁵⁾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⁶⁾、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⁷⁾。

3-2 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1である。幹線道路の整備計画は、大きく分けて、(1)路線選定と(2)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関連する主な法令は、「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⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾

(1) ルートに関する計画案の公表：1/2,500程度の図

* 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）

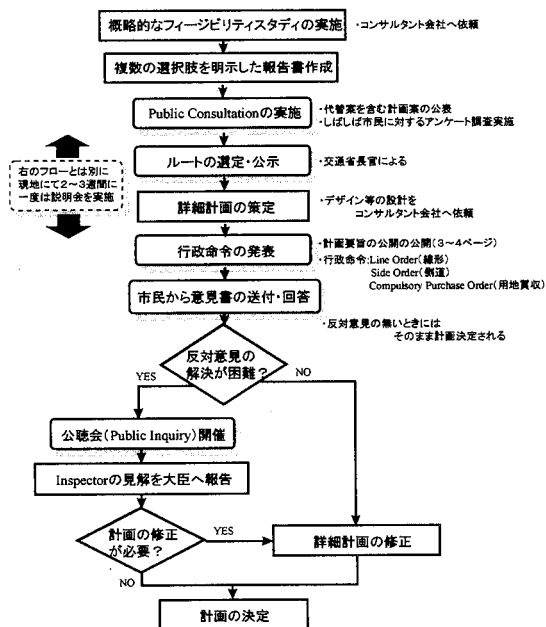


図1 幹線道路の計画策定手続（イギリス）

（資料8）9）及びヒヤリングに基づき作成）

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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾

(1) 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ない。

(2) 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。

(3) 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¹⁾⁶⁾¹²⁾

(1) Public Inquiry（公開審問）：運輸大臣と環境大臣とが必要に応じて実施する。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。審問会では、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。

3-3 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きている。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。

4. ドイツにおける幹線道路計画への市民関与

4-1 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）⁵⁾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

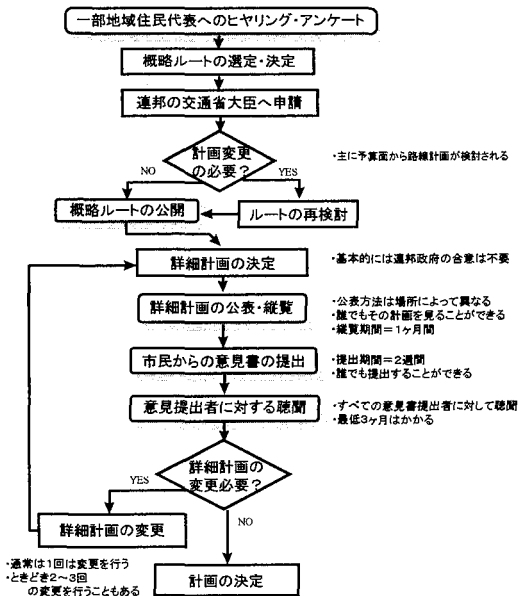


図2 幹線道路の計画策定手続（ドイツ）

（資料13）及びヒヤリングに基づき作成）

続を必ずしもふむ必要性はない。

4-2 ドイツの幹線道路の計画策定における市民関与手続¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾

連邦長距離道路の計画策定のフローを示したものが図2である。連邦長距離道路の整備計画は(1)路線選定と(2)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

- (1) 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。
- (2) 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、市民の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。
- (3) 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

- (1) 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。
- (2) 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

- (1) 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。

4-3 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。

- (1) 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。
- (2) 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。

5. イギリス・ドイツ・日本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たものが表1である。

- 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

表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と手続の比較

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	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

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。

[謝辞]

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。

[ヒヤリングの協力者]

ーイギリス：H.J.Woolley 氏（Highways Agency）

ードイツ：Herrn Decker 氏（Landschaftsverband Rheinland）、Hans Jorg Klofat 氏、Hubert von Brunn 氏（DEGES:Deutsche Einheit Fernstrassenplanungs- und -bau GmbH）

[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ー比較都市研究の視点からー，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
- 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) 来生 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