

事業の特性がインフラ整備事業における合意形成に与える影響に関する事例比較分析*

*An Impact of Project Characteristics on Negotiation of Infrastructure Construction Projects**

加藤浩徳**・家田 仁***

*By Hironori KATO** and Hitoshi IEDA****

1. はじめに

インフラ整備を行う上で、事業に関する関係主体間の合意を形成するのに多大な時間と労力を割かねばならないのが実状である。合意を困難にしているのは、直接的には事業に関係する主体（事業者や周辺住民など）間の利害対立であるが、一部の関係主体が事業に反対する要因としては、各関係主体の特性や、事業（計画）の特性、時代背景等が考えられる。これらのうち、本研究では特に事業の特性に着目し、我が国の既存事例を調査することによって、その合意形成に与える影響を考察することを目的とする。

2. 我が国におけるインフラ整備事業の事例調査

(1)対象の選定

インフラの種類や事業の規模にバラエティがあるように以下の8事例を選定した。

- ・都市間鉄道：北陸新幹線（軽井沢地区）
- ・都市内鉄道：北総開発鉄道（葛飾区内）、東葉高速鉄道（夏見地区）
- ・都市環状道路：福島西道路
- ・都市内道路：要町通り（補助78号、放射36号、放射35号）
- ・原子力発電所：柏崎刈羽原子力発電所（1号機～7号機）
- ・ゴミ清掃工場：目黒清掃工場
- ・空港：新東京国際空港（成田空港）

(2)調査の方法

対象事業の計画が公表されてから供用が開始されるまでの期間を対象に、事業に関して関係主体が行った主張やそれに対する対応の変化を、関連する文献や関係者へのヒヤリングによって把握した。事例調査の詳細結果の一部は、既に発表済みの文献¹⁾を参照されたい。

(3)調査項目

まず、事業特性としては、(a)事業の目的、(b)主な発生便益の内容、(c)主な便益の波及範囲、(d)主な不便益の内容、(e)主な不便益の波及範囲、(f)施設の形状、(g)施設の立地場所、(h)周辺の人口密度、(i)事業計画の決定年度を取り上げることとする。

次に、合意形成の結果としては、事業に対する反対活動が開始された時点から紛争が終了するまでの所要時間を用いることとする。ここで、紛争の開始、終了する時期については、資料やヒヤリングをベースに各事例ごとに個別に判断を行うこととした。また、合意形成に要する時間は、関連する主体数に大きく影響を受けると考えられることから、反対活動を行った主な組織・団体の数についても併せて調査することとした。

(4)調査結果の概要

調査結果を整理したものが以下である。

(a)北陸新幹線（軽井沢地区）

①事業の特性

- 1)目的：東京・長野間の時間短縮により、国土の調和ある発展に寄与し、長野の観光地としての魅力を増大する。
- 2)主な発生便益の内容：利用者の時間短縮、長野の観光収入増大、事業者収益
- 3)主な便益の波及範囲：東京圏と長野周辺
- 4)主な不便益の内容：騒音・振動、周辺住民の立退き、森林伐採（とそれに伴う野生動物の死滅）
- 5)主な不便益の波及範囲：鉄道沿線地域
- 6)施設の形状：線状（約7.2km）
- 7)施設の立地場所：長野県軽井沢町（主に森林、別荘地）

*キーワード：計画基礎論、市民参加

**正員、工修、（財）運輸政策研究機構調査室（〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-18-19、TEL:03-5470-8405、FAX:03-5470-8401、kato@jtrc.or.jp）

***正員、工博、東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻（〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1、TEL:03-3812-2111 ext.6119、FAX:5976-8380、ieda@trip.t.u-tokyo.ac.jp）

- 8) 周辺人口密度：小
- 9) 計画の決定年度：1972年（基本計画の決定）

②合意形成の結果

- 1) 合意形成の所要期間：14年（環境影響評価報告書案公表（1982年）～行政代執行（1996年））
- 2) 主な反対市民団体数：18（軽井沢・新幹線を考える会、新幹線の見直しを求める地権者の会等）

(b)北総開発鉄道（葛飾区内）

①事業の特性

- 1) 目的：郊外に位置する千葉ニュータウンから都心へのアクセス手段として、既存地下鉄である都営浅草線を延伸すること
- 2) 主な発生便益の内容：時間短縮便益、費用節減便益
- 3) 主な便益の波及範囲：新駅周辺
- 4) 主な不便益の内容：騒音・振動、周辺住民の立退き
- 5) 主な不便益の波及範囲：鉄道沿線地域
- 6) 施設の形状：線状（約1.3km）
- 7) 施設の立地場所：葛飾区（主に住宅地）
- 8) 周辺人口密度：大（DID地区）
- 9) 計画の決定年度：1973年（高砂～小室の免許認可）

②合意形成の結果

- 1) 交渉所要時間：17年（区議会が要望書提出（1974年）～京成高砂・北初富間開通（1991年））
- 2) 主な反対団体数：9（北総線に係わる地権者の会等）

(c)東葉高速鉄道（夏見地区）

①事業の特性

- 1) 目的：船橋市、八千代市中央部の都心へのアクセス手段として、地下鉄東西線を延伸すること
- 2) 主な発生便益の内容：時間短縮便益、費用節減便益
- 3) 主な便益の波及範囲：新駅周辺
- 4) 主な不便益の内容：高架による日照障害、騒音・振動、周辺住民の立退き
- 5) 主な不便益の波及範囲：鉄道沿線地域
- 6) 施設の形状：線状（約4.1km）
- 7) 施設の立地場所：船橋市夏見地区（主に住宅地）
- 8) 周辺人口密度：中程度
- 9) 計画の決定年度：1984年（工事施工認可）

②合意形成の結果

- 1) 交渉所要時間：13年（船橋市地元説明会実施（1981年）～用地買収終了（1994年））
- 2) 主な反対団体数：2（夏見1丁目自治会、夏見東部自治会）

(d)福島西道路

①事業の特性

- 1) 目的：市内の放射状幹線道路を環状に結合することにより、通過交通のバイパスとしての機能を果たすこと
- 2) 主な発生便益の内容：交通混雑の緩和
- 3) 主な便益の波及範囲：福島市内
- 4) 主な不便益の内容：騒音・振動、地域分断
- 5) 主な不便益の波及範囲：沿道地域

- 6) 施設の形状：線状（約6.4km）
- 7) 施設の立地場所：福島市（主に住宅地）
- 8) 周辺人口密度：大（DID地区）

- 9) 計画の決定年度：1982年（都市計画変更の決定）

②合意形成の結果

- 1) 交渉所要時間：5年（建設反対住民会議発足（1982年）～最高裁反対側敗訴（1987年））
- 2) 主な反対団体数：1（建設反対住民会議）

(e)要町通り

①事業の特性

- 1) 目的：放射幹線道路の一つとして都心部と郊外部とを結ぶこと
- 2) 主な発生便益の内容：時間短縮便益
- 3) 主な便益の波及範囲：沿道、都心部、郊外部
- 4) 主な不便益の内容：騒音・振動、緑地破壊、安全性低下、学校環境の悪化
- 5) 主な不便益の波及範囲：沿道地域、沿道の学校
- 6) 施設の形状：線状（約2.0km）
- 7) 施設の立地場所：東京都練馬区、板橋区、豊島区（主に、住宅地）
- 8) 周辺人口密度：大（DID地区）
- 9) 計画の決定年度：1966年（西池袋～早宮の都市計画決定）

②合意形成の結果

- 1) 交渉所要時間：11年（反対住民が組織を結成（1970年）～反対組織が工事協定に調印（1981年））
- 2) 主な反対団体数：17（放射35・36号道路対策住民協議会、練馬・公害をなくす会等）

(f)柏崎刈羽原子力発電所（1号機～7号機）

①事業の特性

- 1) 目的：東京圏の電力供給を行うこと
- 2) 主な発生便益の内容：電力供給
- 3) 主な便益の波及範囲：首都圏西部地区（山梨県、神奈川県周辺）
- 4) 主な不便益の内容：放射能漏れ等の安全性の低下
- 5) 主な不便益の波及範囲：施設周辺地区
- 6) 施設の形状：非線状（敷地面積＝4,200m²）
- 7) 施設の立地場所：新潟県柏崎市・刈羽村（主に、海岸沿岸の砂丘地域）
- 8) 周辺人口密度：小
- 9) 計画の決定年度：1969年（東京電力が柏崎・刈羽地区への進出をプレス発表）

②合意形成の結果

- 1) 交渉所要時間：22年（出雲漁業組合が反対声明（1969年）～7号機着工（1991年））
- 2) 主な反対団体数：多数。最終的には、原子力発電所反対市民会議、柏崎地区労働組合協議会、守る会連合、原発反対同盟の4組織に合流。

(g)目黒清掃工場

①事業の特性

- 1)目的：目黒区内のゴミを処理すること
- 2)主な発生便益の内容：ゴミ処理
- 3)主な便益の波及範囲：目黒区内（平成7年度までは世田谷区も含まれる）
- 4)主な不便益の内容：大気汚染、搬入清掃車増加による騒音・振動、安全性低下
- 5)主な不便益の波及範囲：施設周辺地域
- 6)施設の形状：非線状（敷地面積≒223m²）
- 7)施設の立地場所：東京都目黒区（主に住宅地）
- 8)周辺人口密度：大（DID地区）
- 9)計画の決定年度：1981年（都が「目黒清掃工場基本計画」を決定）

②合意形成の結果

- 1)交渉所要時間：9年（都清掃局地元説明会実施（1982年）～操業に関する協定締結（1991年））
- 2)主な反対団体数：8（目黒清掃工場建設に反対する地元有志の会、田道住区住民会議等）

(h)新東京国際空港（成田空港）

①事業の特性

- 1)目的：我が国の国際航空需要を満足させること
- 2)主な発生便益の内容：既存空港の混雑緩和
- 3)主な便益の波及範囲：日本全国
- 4)主な不便益の内容：騒音・振動、住民の立退き
- 5)主な不便益の波及範囲：施設周辺地域
- 6)施設の形状：非線状（敷地面積≒10,650,000m²）
- 7)施設の立地場所：千葉県成田市（戦後入植した開拓地、牧場、県有林等）
- 8)周辺人口密度：小
- 9)計画の決定年度：1966年（閣議決定）

②合意形成の結果

- 1)交渉所要時間：32年（現在も交渉継続中）
- 2)主な反対団体数：多数

3. 調査結果に基づく考察

まず、調査結果より、各事業の特性と、合意形成の結果を整理したものが表1である。これに基づ

き、事業の特性が合意形成に与える影響に関して考察を行う。

(1)便益および不便益の波及範囲の与える影響

インフラによって、施設供用により発生する便益と不便益の範囲は異なる。便益を享受できる範囲は「受益圏」、不便益を被る範囲は「受苦圏」としばしば呼ばれるが、その乖離の程度によって合意形成の容易度は異なる。調査結果をみると、成田空港や柏崎・刈羽原子力発電所、北陸新幹線のように、被害を被る（あるいは、被りうる）住民と利用者とが空間的に乖離している事業では、合意が形成されるまでに相当の時間を要しているが、目黒清掃工場では比較的短時間で交渉が終結している。これは、受益圏と受苦圏とが重複する場合には、同一人物が便益と不便益とを同時に受けることとなり主体内葛藤の問題となるが、分離している場合には主体間の対立に発展し、紛争の解決が困難となるためである。

また、受益圏が広大である場合、発生便益自体は巨大であっても、一人あたりが受ける便益はかなり小さなものになる。そのため、受益者である市民の便益に対する認識が極めて低くなって、サイレントマジョリティを生じさせることとなる。このことも合意形成を困難にさせている大きな要因である。

(2)周辺人口密度の与える影響

周辺人口密度が高い地域ほど、不便益を受ける住民の人数が増加し、反対活動が活発化するものと予想される。だが、実際には、要町通り、目黒清掃工場、福島西道路のように人口密度が高い地域に建設される場合でも、それほど長時間の合意形成時間がかかっているわけでない。また逆に、成田空港や柏崎・刈羽原発のように、周辺人口密度が低い地域に

表1 主な事業特性と交渉期間との関係

事例名	合意形成結果		事業特性				
	交渉期間 (年)	反対組織 の数	受益圏・受苦圏 の重複度	形状	人口 密度	規模 (m ²)	開始年次 (年)
成田空港	32	多数	分離	非線状	小	10,650,000	1966
柏崎刈羽原発	22	多数	分離	非線状	小	4,200	1969
北総開発鉄道	17	9	やや分離	線状	大	(1,300)	1974
北陸新幹線	14	18	分離	線状	小	(7,200)	1982
東葉高速鉄道	13	2	やや分離	線状	中	(4,100)	1981
要町通り	11	17	やや重複	線状	大	(2,000)	1970
目黒清掃工場	9	8	重複	非線状	大	223	1982
福島西道路	5	1	やや重複	線状	大	(6,400)	1982

注：「規模」は敷地面積。カッコ内は線状施設の場合の延長(m)

建設される事業では合意形成に比較的時間がかかっている。

これはまず第一に、人口密度の低い地域に建設されるのは、施設が深刻な不便益を発生する（あるいは発生する可能性の高い）インフラ、いわゆる迷惑施設が多く、迷惑施設は不便益を取り除くことが極めて困難であることから、合意の形成に時間がかかるためである。地方部で迷惑施設が多いのは、都市部のエゴと地方部の地域振興とが原因と考えられる。

第二に、人口密度の高い地域では、原則的に市民との関わりの機会を持つことが要請される都市計画法が適用されるだけでなく、事業者も市民から強い反対活動の発生を予期して行動を行うために、事業者が市民の関与に積極的であるが、地方部では必ずしもそうではないと考えられるためである。

第三に、人口密度が低い地域は自然環境の豊かなところが多く、インフラ整備によって森林や野生生物等の環境資源が破壊される可能性が高いために、自然環境保護を目的とした反対活動が発生しやすいことが原因であると考えられる。

(3)事業の実施された時期の与える影響

成田空港、柏崎・刈羽原発、北総開発鉄道のように、1970年前後にコンフリクトの始まった事業では、交渉に要している時間が長くなっている。これは、まず第一にこの時期に、公害問題が社会問題化し、国民がインフラによる生活環境破壊に敏感になっていたからである。今回の調査対象とした事例以外にも、東海道新幹線名古屋駅周辺や東北・上越新幹線、大阪空港などでも、建設をめぐる同様の紛争が発生している。

第二に、1960年代から70年代に全国的に発生した学生運動等の影響が挙げられる。革新的な政治組織や労働団体に所属する職業的な反対活動家が、インフラ整備の反対活動に加わり、資金、人数、活動のノウハウ等の面で地元の反対住民組織を支援したことにより、より組織的な反対活動が展開されることとなった。

なお、要町通りの事例が、1970年に反対活動が始まったにもかかわらず、比較的早期に紛争が解決しているのは、美濃部元都知事の打ち出した住民投票

構想が影響を及ぼしているものと考えられる。ただし、最終的には十分な合意が得られず、住民投票は実施されるに至らなかった。

4. おわりに

本研究では、事業の特性と交渉に要する時間との関係を分析した。ただし、施設の形状や規模、あるいは反対活動組織の数については、今回の調査事例の結果からは、明確な影響を見いだすことができなかった。さらに事例の数を増やすことによって分析を深めていく必要があると考えている。

交渉に影響を及ぼす要因の中でも、特に施策的に重要であるのは、受益圏と受苦圏との重複度にかかわるものである。受益者の意識を喚起させることは、サイレントマジョリティを議論に取り込むための重要なポイントであり、その具体的方策を議論していくことがこれから必要となろう。例えば、今回の調査事例の中では、東葉高速鉄道の建設事業で、事業者が難航地権者に対処するために「建設促進アクションプログラム」と呼ばれる積極的なPR活動を行い、関係地域の住民の関心を高めることに成功したというケースも見られる。今後、事業の必要性に対する認知度を高めるためには、事業者が積極的に市民と関わる努力を行っていくことが、スムーズな合意形成を達成するのに必要であると考えられる。

また、サイレントマジョリティを取り込むために住民投票を行うこともしばしば議論されるが、今回の事例調査からも明らかのように、受益圏、受苦圏が事業によって異なり、かつ明確に定義することが困難であることを考慮すれば、住民投票の是非はケースバイケースにならざるを得ないであろう。例えば、ゴミ処理場のように受益圏、受苦圏が重複し合い、しかもそれらが比較的明確な場合には、特定の範囲内の住民を対象に住民投票を行うことも可能であるかもしれない。こうした可能性についても、今後さらに検討を進めていきたい。

【参考文献】

- 1) 家田 仁・加藤浩徳, 「我が国の交通基盤施設整備事業の計画策定における関係主体の交渉プロセスに関する事例比較研究」, 『第31回日本都市計画学会学術研究論文集No.31』 pp.397-402, 1996
- 2) 梶田高道, 『テクノラシーと社会運動』, 東京大学出版会, pp.3-57, 1988