

社会資本以外の分野における紛争解決のための手法に関する調査*

Investigation on consensus making system of several sectors besides infrastructure *

曾根真理**・並河良治***・下田潤一****

By Shinri SONE**・Yoshiharu NAMIKAWA***・Junichi SHIMODA****

1.はじめに

社会資本の整備・管理を行う上で利害関係の異なる関係者間の合意形成を行うことは極めて重要な事項である。高度成長期の意見調整は“総論賛成各論反対”の状況の中で、事業者が作成した事業案に対して如何にして住民等の“同意”を得るかが中心であった。

近年は、社会資本整備の進展に伴い状況が変わった。住民等は同意を行うか否かを判断するのみならず、事業者が作成した事業案の必要性自体に疑問を投げかけるようになった。このように“事業実施の必要性”を含む合意形成を行うために、P I等により新たな合意形成手法が模索されている。

本研究は新たな合意形成手法を模索するために、検討課題の整理の途中経過を報告するものである。

2.現行法における合意形成の位置づけ

(1) 現状について

現行の法律では、公共事業が行われる場合に事業者が事業の必要性について住民等と合意形成を図るという手続きは明文化されていない。いくつかの事業において事業者の案に対して直接権利者の“同意”を求める旨の規定があるのみである(表1参照)。これらの規定は、直接権利者が事業者の一部を為す場合に定められている。これは、住民等による合意ではあるものの、事業者内における意志決定手続きの一部であると考えるのが妥当である。また、周辺住民等の合意については法律に明文化されていない。

現在は各種ガイドライン等(通達など)により、周辺住民等の“同意”を得るための手続きが定められていることが一般的である。公共事業分野で適用されているガイドラインでもほとんどの場合、最終的には事業者が案を作成し、最終案に対して住民等の“同意”を求める形態となっている。

表1 法令等に定められた「同意」の例

土地改良事業	関連法令	土地改良法
	直接権利者の同意	地域内の農家の2/3以上の同意(世帯主数) (第5条 土地改良区の設立)
	周辺住民等の同意	特になし
土地区画整理事業	関連法令	土地区画整理法
	直接権利者の同意	権利者の2/3(地積の2/3)以上の同意 (第18条 定款及び事業計画又は事業基本方針に関する宅地の所有者及び借地権者の同意)
	周辺住民等の同意	自治体のガイドライン等で、自治会、町内会、行政区などの関連自治体の同意を得ることを求めている場合がある。
市街地再開発事業	関連法令	都市再開発法
	直接権利者の同意	権利者の2/3(地積の2/3)以上の同意 (第7条の2 第1種市街地再開発事業等の施行)
	周辺住民等の同意	特になし
廃棄物処理施設	関連法令	廃棄物の処理及び清掃に関する法律
	直接権利者の同意	地権者同意
	周辺住民等の同意	法の定めはないが、一定距離以内の居住者などの周辺住民の同意を許可要件としている自治体がある。 ただし、これらの許可要件は法の規制範囲を超過するものとして、厚生省より改善を求める通知が出されている。 (平成9年12月26日 厚生省生活衛生局水道環境部長通知「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の一部改正について」)
開発許可	関連法令	都市計画法
	直接権利者の同意	地権者同意

	周辺住民等の同意	都市計画法上の規定なし。各自治体の開発許可基準において、事業内容によっては隣接土地所有者、周辺住民等の合意を求めている場合がある。
場外馬券売り場	関連法令	競馬法等
	直接権利者の同意	地権者同意
	周辺住民等の同意	法（中央競馬会法など）の規定なし。農水省の行政指導により、地元の同意（町内会長など）を求めている。

（２）裁判による異議申し立て

事業者の案に対して、同意の拒否ではなく事業者案の見直しを求める場合には、裁判以外には正式な手続きが存在しないのが実情である。こうした状況をうけて、住民等が事業者の案自体に見直しを求める判決が裁判所で行われることがある¹⁾。しかし、裁判には証拠作成のために多大な費用と時間を有する点やなど問題点が多い。

今後は如何にして、事業者、住民等が合意する制度を正式に構築することが課題であると考えられる。

3.紛争事例にみるステーク・ホルダーの分類

（１）道路事業

道路事業について紛争事例のケース・スタディを行った。ケース・スタディの対象としたのは、以下の6事業である。

- ・ 自然保護団体が反対運動を行った国立公園内事業
- ・ 住民が反対運動を行った都市環状道路事業
- ・ 住民の意見を最大限に尊重した都市計画事業
- ・ 都市計画変更を行った環状道路事業（2例）
- ・ 極めて重要な歴史的保全地区の事業

ケース・スタディを行った結果、ステーク・ホルダーを表2の通り分類した。ここでは、地権者、周辺住民、受益者、一般公衆などを含めてステーク・ホルダーとした。

表2 道路事業における主なステーク・ホルダー

分類	立場	特徴
行政	事業者	・ 事業推進。 ・ P Iプロセス実施

分類	立場	特徴
近隣住民	事業予定地の地権者/移転対象住民	・ 事業実施により所有地を失う住民と住居移転が必要となる住民 ・ 地権者・移転住民が反対団体を結成する事例が多い。
	近隣住民	・ 事業実施区域周辺に居住する住民（事業の実施により土地を失う地権者ではない）
周辺住民（受益者）	受益住民（推進派）	・ 周囲の反対運動の高まりにより、賛成表明をすることがある。
公衆	自然保護団体	・ 既存の自然保護団体（地元/広域/全国規模） ・ 新規の自然保護団体の設立（地元/広域での当該事業特化型）
	公共事業監視団体	・ 特に公共事業（税金を投入する事業）への事業を監視する団体
	一般公衆	・ 全国 ・ マスメディアの報道による世論への影響は大きい。
その他	学識者	・ 大学教授や専門家 ・ 特に生物、環境、社会システムの専門家が多い。
	政治家	・ 国会議員 ・ 地方議員
	マスメディア	・ 新聞、テレビ（地元/全国規模）

（２）河川事業

河川事業について紛争事例についてもケース・スタディを行った。ケース・スタディの対象としたのは、以下の3事業である。

- ・ 地元・自然保護団体の共同の反対にもかかわらず実施されるダム事業
- ・ 地元住民の反対により中止となったダム事業
- ・ 住民の反対、その後自然保護団体が別々に反対運動を行ったダム事業

この結果、ステーク・ホルダーを表3の通り分類した。

表3 河川事業(ダム)における主なステーク・ホルダー

分類	立場	特徴
近隣住民	地元村・町	・ 水没地域がある村・町（ダム事業）
	事業予定地の地権者/移転対象住民	・ 事業の実施により所有地を失う住民及び住居移転が必要となる住民 ・ 地権者・移転住民が反対団体を結成する事例が多い。
	近隣住民	・ 移転はないが、生活に影響がある。

	地元産業組合	・漁業組合 ・農業組合
周辺住民(受益者)	受益住民	・周囲の反対運動の高まりにより、賛成表明をする。 ・実施河川中・下流域の住民
公衆	自然保護団体	・既存の自然保護団体(地元/広域/全国規模) ・新規の自然保護団体の設立(地元/広域での当該事業特化型)
	公共事業監視団体	・特に公共事業(税金を投入する事業)への事業を監視する団体
	一般公衆	・全国 ・マスメディアの報道による世論への影響は大きい。
その他	学識者	・大学教授や専門家 ・特に生物、環境、社会システムの専門家が多い。
	政治家	・国会議員 ・地方議員
	マスメディア	・新聞、テレビ (地元/全国規模)

(3) ステーク・ホルダーの違い

事業の特定毎にステーク・ホルダーは大きく異なっている。都市部の幹線道路であれば、近隣住民は幹線道路による被害者となることが多く、受益者は幅広く存在する。過疎地域の道路であれば、近隣住民は受益者となり、負担者(納税者)は幅広くなる。幹線道路の被害者が沿道に線状に分布するのに対し、ダムの場合には水没地及びその周辺に存在する。公共事業には様々な種類がありそれぞれにステーク・ホルダーは異なっている。

新たな制度の重要な目的のひとつは、多様なステーク・ホルダー間の合意を迅速に得ることである。新たな制度を現行制度と比較するためには、多様なステーク・ホルダーの状態をうまくモデル化することが課題の一つである。

4. 公共事業における第三者機関の役割

(1) 計画策定ガイドライン

ステーク・ホルダーが一体となって合意形成を行う制度を検討する際には、事業に関する第三者機関の果たすべき役割が大きくなる可能性が高いと考えている。公共工事の構想段階における計画策定プロセス・ガイドライン²⁾(以下、計画策定ガイドライン)では、計画策定プロセスは以下の三要素から構成されるとしている。計画策定ガイドラインはそれぞれの要素毎に、必要に応じて“中立的で公正な立場から助言を行う委員会等”を設置することになっている。

① 計画検討手順：計画検討の発議の後、当該事業の

必要性と課題の共有、複数案と評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定、計画決定に至るまでの一連の手順、及びその総称。

② 住民参画促進：計画策定プロセスへの住民・関係者の参画を促進し、住民・関係者等との適切なコミュニケーションを確保するために講じられる一連の行為、及びその総称。

③ 技術・専門的検討：計画検討手順の中で行われる当該事業の必要性と課題の共有や複数案の設定・評価等における技術的、専門的事項について検討し、計画の合理性を確保するために行われる一連の検討作業、及びその総称。

それぞれの要素における現状未解決の課題例は表3に示す通りである。

表3 計画策定に関わる現状の課題

	課題例
①計画検討手順	・“決め方”を示すルールがないため、議論を重ねても結論に至らないことがある。 ・議論打ち切りのルールがない。 ・前提条件の変化に対応できない。
②住民参画促進	・何処まで意志決定に関与できるのか不明。 ・絶対的な拒否権を有する住民・関係者等がいる場合、合意の選択肢が少なくなる。 ・参加者によって参加コストが大きく異なる。 ・世代交代により住民・関係者等が入れ替わりと従来の議論が無駄になることがある。 ・次世代の意見を反映できない。 ・合理的な判断基準を持たない住民・関係者等が多いと議論が混乱することがある。 ・根本的な価値観が異なる場合、合意できない。
③技術・専門的検討	・前提条件が曖昧だと、合理的結論を出せない。理論や情報が不確かな場合、結論を出せない。 ・専門家の位置づけが曖昧。

(2) 第三者機関の機能

新たな制度を検討するにあたって、第三者機関をどのような形で設置すべきかが重要な問題となる。多様なステーク・ホルダーの合意を迅速に得るために、計画策定ガイドラインの三要素をどのように組み合わせた第三者機関を設置するかが今後の検討課題となると考える。

5. 裁判外紛争処理(ADR法)

(1) ADR法について

裁判は住民等にとって負担が極めて大きく、裁判以外の手法で計画の見直しが可能になる制度についても検討を行うことにした。現在、訴訟手続きに依らず

民事上の紛争を解決しようとする紛争当事者のために公正な第三者が関与してその解決を図る手段として“裁判外紛争解決手続きの利用の促進に関する法律”（以下、ADR法）がある。無論民事上の紛争を前提とした法律であるため、公共事業の参考とするか否かは未定である。ADR法では第三者の役割を表2のとおり定めている。ADR法に定められている第三者機関は、解決案を探るもので裁判所の機能を代替するものである。

主なADR法機関の役割は表5の通りである。これらの機関は③技術・専門的検討の実質的能力が紛争当事者にあれば、“あっせん”になり、なければ“仲裁”となると思われる。

計画策定ガイドラインの機能と対比させるならば以下の通りであると考ええる。

- ・仲裁：①計画検討手順＋③技術・専門的検討
- ・調停：①計画検討手順＋②住民参画促進＋③技術・専門的検討
- ・あっせん：①計画検討手順＋②住民参画促進
- ・

表5 ADR法における第三者機関の役割

用語	内容
仲裁	当事者双方が紛争の解決を第三者に委ね、その判断に従うことによって争いを解決することをいう。
調停	紛争を解決するため、第三者が当事者間を仲介し、双方の互譲に基づく合意によって紛争の処理を図ることをいう。 当事者による自主的解決に比重の置かれる「あっせん」に比べると、調停機関が積極的に当事者間に介入し、紛争解決の実質的内容についてもイニシアティブをとってリードしていく。
あっせん	紛争の当事者間の交渉が円滑にいくように、その間に入って仲介する行為の一切をいう。「調停」と比較すると、「あっせん」は、当事者間による自主的解決の援助、促進を主眼とするもので、当事者の自主性に比重が置かれている。

表6 主なADR機関の役割

名称	役割
電気通信事業紛争処理委員会	あっせん・仲裁
公害等調整委員会	あっせん・調停・仲裁
東京都公害審査会	あっせん・調停・仲裁
紛争調整委員会（労働問題）	あっせん
損害保険調停委員会	調停
中央建設工事紛争審査会	あっせん・調停・仲裁

（2）専門スタッフ

ADR機関はいずれも専門のスタッフを擁しており、仮に同様の機関を設置するのであれば、専門スタッフを擁する機関を設置することが前提となる。

専門スタッフを雇うためには多くの費用が必要である。公共工事に関わる意向調査だけでも数百万円程度以上、現地調査を伴う環境アセスになると数億円に及ぶことを考えると費用は一事業あたり数千万規模になることが予想される。これだけの費用を現実問題として負担するのは事業者又は行政のみである。また、現状でこうした専門スタッフは専門知識や技術力を考慮すると行政機関、コンサルタント会社から募ることが現実的である。

公共事業分野における事業者は行政機関であることが多い。実際にこうした機関を設置する場合の課題として事業者と他のステーク・ホルダーとの間で中立的であることが前提となる。この前提条件を満たすためには、費用、スタッフなど検討すべき事柄は多い。

5. 今後の方向

本研究は、とりあえず現状を整理し、課題を大まかに抽出するところまでしか進んでいない。社会資本分野における新たな合意形成制度構築のためには様々な検討が必要であることは言うまでもないことである。当面は、ゲーム理論などを前提にして、ステーク・ホルダー間の合意形成を図るためのモデルを構築することを行う所存である。このモデルを基に、ステーク・ホルダー間の合意を可能な限り迅速に得るための制度について検討を行う所存である。

当研究室では、東京大学上田孝行教授、東京工業大学羽鳥剛史助手、東北大学福本潤也講師、東京大学堀田昌英助教授らと共同で新たな制度のあり方について研究会を設置して検討を行っているところである。本稿はこの研究会からの助言を踏まえて作成したものである。ここに研究会の座長をはじめとするメンバーの方々に感謝の意を表します。

- 1) 曾根真理他：道路の上位計画における環境配慮と公衆参画のあり方に関する一考察、土木計画学研究・講演集 Vol.31、2005.6
- 2) 国土交通事務次官通達：公共事業の構想段階における計画策定プロセス・ガイドライン、平成20年4月1日