

国内訴訟事例からみた住民・市民参加に関する制度・仕組みの課題と方向性について*

How to promote citizen participation by improving legal systems *

渡辺茂樹**・伊藤将司***, 今林周次****, 鈴木義康*****, 藤田章弘*****
 藤善隆次*****, 森住泰雄*****, 山岸勉*****, 横田宜明*****

By Shigeki WATANABE**・Masashi ITO***, Shuji IMABAYASHI****, Yoshiyasu SUZUKI*****, Akihiro FUJITA*****
 Ryuji FUJIYOSHI*****, Yasuo MORIZUMI*****, Tsutomu YAMAGISHI*****, Noriaki YOKOTA*****

1. はじめに

我が国の社会資本整備における紛争訴訟等のリスクを回避し、住民・市民に受け入れられるより良い計画立案づくりを実現するために、住民・市民参加を促進していくことが求められ、都市計画法などの各種の法制度や社会資本整備におけるガイドライン等の整備が進められている。その一方で、個別事例では紛争訴訟に発展したものもある。ここでは“我が国における過去の計画立案において、住民・市民への情報開示や参加のレベルが不十分であったのではないか”を仮説として、代表的な訴訟事例について市民参加型計画の視点から、問題点を整理する。さらに、「**が実施されていれば、訴訟が回避できたのではないか**」という「たら・れば」の視点に立脚し、社会資本整備の紛争訴訟等のリスク回避を図るための手続き的な面について分析し、住民・市民参加による計画立案を促進するための制度・仕組みの課題と方向性について示すことを目的とした。

なお、本稿では住民参加と市民参加について、社会資本整備事業に直接の利害関係を有する（原告適格に相応する）場合に「住民参加」、直接の利害関係も包含する全市的な公共的な観点からの参加の場合に「市民参加」を用いることとする。

2. 我が国における住民・市民参加手続きの現状

社会基盤整備における住民・市民参加は、事業に関

*キーワード：市民参加型計画、訴訟事例、制度・仕組み

**非会員、(株)オリエンタルコンサルタンツ

(東京都渋谷区本町3-12-1、TEL: 03-6311-7858、

E-mail: watanabe-sg@oriconsul.com)

***正員、(株)福山コンサルタント

****非会員、(株)エイト日本技術開発

*****正員、博(工)、日建設計総合研究所

*****非会員、工修、復建調査設計(株)

*****正員、中央復建コンサルタンツ(株)

*****非会員、(株)長大

*****非会員、国際航業(株)

*****非会員、(株)エイト日本技術開発

連する個別法等だけでなく事業領域を横断する、より上位かつ包括的な法令等によっても制度化されてきた。

(1) 法制度の中での住民・市民参加の手続き

代表的な住民・市民参加手続き法には行政手続法(1993年制定)、情報公開法(1999年制定)がある。行政手続法は、手続き手順の明確さと公正の確保を図ることを目指しパブリックコメントの制度化(2005年)が実現した。情報公開法は、誰でも情報の開示請求権があることを認めている。これらの法により、情報公開やパブリックコメント等の意見提出が担保された。関連制度の動きには、地方分権改革(1999年)、行政訴訟改革(2004年)、消費者団体訴訟の導入(2006年)がある。特に行政訴訟改革によって、原告適格が拡大され司法による行政チェック機能が強化されている。(図-1)

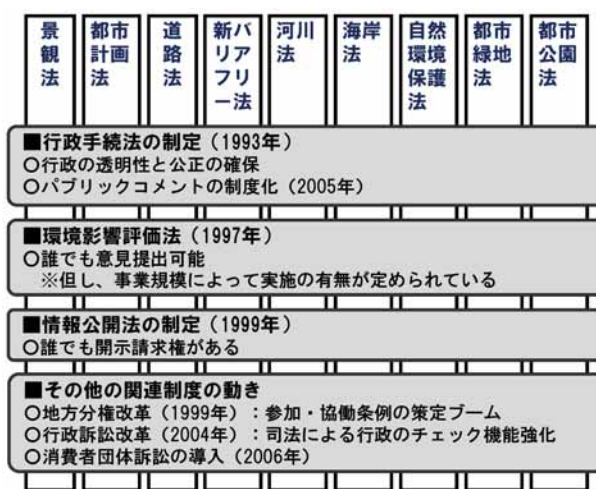


図-1 住民参加に関する包括的な法令等の制度化⁴⁾

(2) 社会資本整備における住民・市民参加手続き

社会資本整備重点計画(2003年閣議決定)では、事業の構想段階から住民参加を促進することが明示された。また、これまでの全国総合開発計画に替わる国土形成計画(2004年)では、国土計画策定プロセスに多様な主体の参画が打ち出され、各分野における住民・市民参加の促進に向け法の担保がされた。さらに、比較的大規模な事業に適用される「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(2008年策定)」では、計画の

合理性を担保する技術的検討と同じ水準の住民等との適切なコミュニケーションを確保することを要求し、住民参画手続きが明確に位置づけられた。

(3) 個別法の中での住民・市民参加の手続き

主な法制度での住民・市民参加の方法を、条文に含まれる住民・市民参加に関するキーワードに基づき整理すると、表-1に示すようになる。景観法、バリアフリー新法については、開示から協働・参画までの参加の方法が規定されている。一方、道路法、環境基本法は、市民参加の方法が位置づけされていないなど、各法により市民参加の程度はばらつきがある。

表-1 個別法での住民・市民参加方法⁴⁾

主な法制度	住民・市民参加の方法			
	開示	聴取	提案・提言	協働・参画
景観法				
都市計画法				
バリアフリー新法				
河川法				
海岸法				
道路法(関連法含)			位置づけなし	
環境基本法			位置づけなし	
環境影響評価法				
自然環境保護法				
都市緑地法				
都市公園法				

注：上表は、各条文に含まれる市民参加に関わるキーワードから市民参加方法のレベルを判断し作成した。

(4) 自治体条例での住民・市民参加の位置付け

自治体条例における住民・市民参加の位置づけの施策化は、阪神・淡路大震災(1995年)でのボランティアの活躍を契機として、行政改革や地方分権改革、住民・市民の役割への期待(司法制度改革)の高まりなどにより増加している。自治体条例に明記される内容は、目的および定義に続き、理念・原則と各主体の役割・責務を置くのが一般的な構成である。また、定められる参加手法は、「パブリックコメント」や「公聴会」、「審議会」、「住民投票」が一般的である。中には「意識調査」や「意見交換会」、「ワークショップ」を定める事例もあり内容にばらつきが見られる。

3. 代表的な訴訟事例における問題点

(1) 代表的な訴訟事例と問題点の整理

社会資本整備に関する事業について、住民訴訟に発展した事例を中心に抽出し訴訟の概要とともに、先述した「たら・れば」の視点で問題点を整理する。なお、分析は2009年5月を基準日とし、基準時点の法制度と社会的条件に立脚して検討した。当時の法制度や社会的条件からみて妥当・有効であった可能性は否定しない。

a) 訴訟に関する対象事業

問題点の整理に当たっては、社会資本整備の複数の分野を対象とすることとし、以下に示す都市計画・道路・河川での訴訟事例(10事例)を取り上げた。

<訴訟対象事業の事例>

- 東京都国立マンション訴訟
- 静岡県都市計画道路「伊東大仁線」訴訟
- 小田急線立体交差事業許可取消訴訟
- 二風谷ダム土地収用差止訴訟
- 環状六号線事業認可取消訴訟
- 林試の森事業認可処分取消訴訟事件
- 浜松都市計画事業上島駅周辺土地地区画整理事業
- 圏央道あきる野インターチェンジ土地収用訴訟
- 長良川河口堰に対する公金差止等住民訴訟
- 鞆の浦世界遺産訴訟

b) 参加の面からみた問題点

訴訟事例(~)の問題点を類型化すると、「情報提供や参加の場における意見収集方法の問題(問題点1、2)」、「法制度等の形骸化の問題(問題点3)」、「社会資本整備の評価面・技術面での問題(問題点4、5)」、さらに「社会情勢の変化への対応の問題(問題点6)」に分類できる(表-2)。

表-2 訴訟事例にみる参加の面からの問題点

問題点1	【情報提供】 事前に、情報公開・情報提供を十分に行っていれば、事後的に問題が生じることは無かったのではないか?
問題点2	【意見収集方法】 意見収集の場で、参加の手法を取り入れるなどにより、十分な議論ができていればよかったのではないか?
問題点3	【法および制度】 縦覧等の法手続きが形骸化しており、住民が手続きの趣旨や今後の流れ等を十分に理解していなかったのでは?
問題点4	【評価面】 代替案・比較案について技術検討を行い、住民説明・意見聴取していれば良かった?
問題点5	【技術面】 人口・交通量等の将来見通しは、外部によるチェックが入る仕組みがあれば、説得力ある資料ができたのではないか?
問題点6	【社会情勢の変化】 計画時から長期化している場合は、社会情勢の変化を踏まえて、住民との協議を進めれば良かったのではないか?

(2) 「たら・れば」の視点からの問題点の類型化

訴訟事例にみる参加の面からみた問題点を「たら・れば」の視点から、さらに類型化すると表-3のようになる。なお、近年の動向として「手続き上の妥当性に加

え、技術的な内容の妥当性の評価」や「社会の価値観の変化の視点も加わった上で、話し合いの内容が事業の必要性等まで遡る問題」などがある。

表 - 3 「たら・れば」の視点からみた問題点

問題点の類型化		問題点
情報提供収集	情報提供	情報公開の時期・内容の妥当性、提供方法の問題
	意見収集方法	意見収集方法、開催時期、回数、意見把握等の問題
法および制度の運用	任意制度	強制力のない制度等を活用した場合の効果の問題
	法手続き	手続きの形骸化に関する問題
技術・評価の妥当性・客観性	代替案評価	代替案の検討や未提示などの問題
	予測手法の妥当性	技術的な内容に関する信頼性や妥当性の問題
社会情勢の変化		社会の価値観の変化や法の改正など、計画当初と事業当時のギャップからみた問題

(3) 紛争訴訟等のリスク回避のための対応策

問題点の分析結果から紛争訴訟のリスク回避のための対応策は、次のようになる。

情報提供収集

分かりやすい情報が早い時期に公開され、その上で市民参加の場や手法が適切であれば、問題が大きくなる前に様々な対応が可能である。

法および制度の運用

都市計画審議会・都市計画手続きが住民・市民側から見れば分かりにくいことに加えて、情報の提供の不備、形骸化している事例が見られる。そのため、法および制度の運用面で住民が参加しやすいように工夫改善する。

技術・評価の妥当性・客観性

事業者および地域住民の双方が納得できる中立的な第三者的な組織（委員会等）によって、代替案評価や予測手法等の妥当性・客観性を担保する。

社会情勢の変化

価値観や環境の変化等、社会情勢の変化に柔軟に対応する必要がある。事業評価監視委員会等の制度により、社会資本整備はその必要性・妥当性が評価されているが、適用事業等に課題が残る。

上記で整理した「法および制度の運用」、「社会情勢の変化」は法および制度に係わるため短期的に解決できる問題ではないが、「情報提供収集」、「技術・評価の妥当性・客観性」については、現段階でも対応可能な課題といえる。これらの課題に対応できれば、紛争訴訟等のリスクを軽減することが可能と考える。

4. 住民・市民参加を促進のための課題と方向性

国内の代表的な訴訟事例の分析結果から、住民・市民参加の面では、以下の3点が訴訟の要因であると推察

される。

情報公開の時期が遅い、情報内容が不足、あるいは分かりにくい

住民参加の場が形骸化され、本来の住民参加として機能していない

第三者的な組織による代替案評価や検討手法の妥当性が不足している

これらの結果を踏まえて、以下に、法制度および運用手続きからみた課題と住民参加を促進するための方向性を示す。

(1) 情報公開

a) 法制度・運用手続きからみた課題

我が国では1999年に情報公開法が制定されたが、これは請求に対する情報公開であり、狭義の意味での情報公開である。今後は、行政や事業者側から積極的に情報を発信することにより、市民が受動的に情報を得られる仕組みをつくっていくことが課題である。

b) 住民参加を促進するための方向性

積極的な情報発信

群馬県の情報公開条例では「情報の公表」（実施機関に公表を義務付ける制度）、「情報の提供」（公表事項以外でも積極的に提供する制度）、「公文書の開示」（実施期間の保有する公文書を開示する制度）を柱とした行政側からの情報公開を制度化している。このような活動を国全体として行い、住民・市民参加の意識を醸成し、この行為が行政側にとって訴訟等回避の有効な手段と捉えられれば、相乗的に情報発信の流れが促進される。

住民意向に対応できる環境づくり

住民の情報開示意向に対応するためには、情報を保管・管理することが不可欠である。その意味で、国で検討がなされている「文書管理法」の制度化又はその運用を進めていくことが望まれる。

住民・市民やユーザーの目線での情報提供

住民・市民参加を促進するためには、住民・市民が「行政からの情報」を「必要な情報」として認識する必要がある。このため情報の内容は、住民・市民やユーザーの目線に合った、わかりやすい情報提供を行っていくことが重要である。

(2) 参加の機会と場を増やす制度の運用

a) 法制度・運用手続きからみた課題

市民参加条例が制定されている市町村が増加している。このような法的な担保のもとで住民・市民参加が運用される場合であっても、その費用負担や人材確保の面には課題があり、住民・市民参加を運用・継続していくことが困難な場合もある。

b) 住民参加を促進するための方向性

法制度で市民参加の場を提供するための担保があっても、費用面での工夫が必要である。さらに、市民参加の場を継続していくためには、条例の制定に加え「地域の方が自立的に動いてもらえるよう」な工夫・運用が重要であり、参加に対しての敷居を低くすることや、意識を高めていくような啓発・教育の取組みが重要である。

(3) 第三者チェック機関

a) 法制度・運用手続きからみた課題

訴訟リスクを回避するためには、住民が理解・納得するための情報提供や協議プロセスが必要である。また、情報そのものの真偽や協議プロセスの妥当性を客観的に検証することも必要である。既に有識者委員会のような組織があり、それらのチェック機能を担ってはいる。しかし、学識経験者へ全てをゆだねることや基準が曖昧であるなど、工程部分に関するチェックが不十分な場合があり、その枠組みや制度設計には見直しが必要となる。

b) 住民・市民参加を促進するための方向性

今後、住民・市民参加を促進していくためには、手続きとしての妥当性や公正さのチェック、計画立案時に適用する技術・手法の妥当性を評価する機関等が必要となってくる。中立的な第三者機関を実現するためには、手続きに関する法制度的な位置づけや、評価者に対する資格制度の確立などが必要となってくるであろう。

5. おわりに

住民・市民参加を促進するために、われわれ建設コンサルタント技術者に求められるスキルや社会的役割について以下に記す。なお、透明性の確保とは、単に行政主体の行政の施策施行の状況や手続き手順を明示することではなく、能動的に検討状況に関する情報を積極的に市民に開示し、市民がこれら情報を共有することと理解している。

(1) 情報公開による透明性の確保

a) 情報インタプリター

- ・住民・市民にとって、難解な行政情報や事業内容・技術的検討成果を住民・市民に分かりやすい情報に翻訳・加工する。
- ・専門的知識、コミュニケーション力を用いて、情報の双方向性を実現する。

(2) 参加の機会と場を増やす制度の運用

a) ファシリテーター

- ・増大する住民参加の場を効果的・効率的に運営して地域ニーズを計画に確実に反映する。

b) コーディネーター、アドバイザー

- ・まちづくり等における住民等からの提案制度を技術的にサポートする。
- ・参加の場を継続的に運営するための情報・仕組みづくりを提案する。

(3) 第三者チェック機関

a) 評価者・メディエーター（調停者）

- ・住民・市民参加の手続きの妥当性や公正さをチェックする。
- ・参加型計画の進展を客観的にチェック・評価する。
- ・事業者（行政）と住民間の紛争を調停する。

最後に、本論文は、(社)建設コンサルタンツ協会・参加型計画専門委員会における検討結果であることを付記する。

参考文献

- 1) 大久保規子：市民参加・協働条例の現状と課題，日本公共政策学会 公共政策研究 第4号 2004，2005.1
- 2) 大久保規子：都市環境の再生とパートナーシップ型まちづくり まちづくりの課題（その評価と展望），環境法政策学会，2007.6
- 3) (社)建設コンサルタンツ協会参加型計画専門委員会：「市民参加型計画とマネジメント」，参加型計画専門委員会活動報告書，2007.10
- 4) (社)建設コンサルタンツ協会参加型計画専門委員会：「市民参加型計画とマネジメント」，参加型計画専門委員会活動報告書，2009.10