

# 法令規定による事業者に対するインフラ整備計画への市民関与要請に関する分析

*An Analysis on Opportunity of Contact between Citizens and Managers Stipulated by Laws  
in Infrastructure Construction Projects of Japan*

加藤 浩徳\*\*・家田 仁\*\*\*

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

## 1. はじめに

従来より、各種社会基盤施設（以下、インフラ）の整備においては、市民から大きな反対に遭い、事業の進捗が遅延したり、事業を断念せざるを得なくなるケースがしばしば見られてきた。こうしたケースにおいて、市民が事業に反対する理由には、計画内容に対する不満と、計画プロセスへの市民の関わり方に対する不満との2種類があると言われている。特に、市民が計画プロセスへの関わり方に不満をもつときには、事業者が市民の信頼を獲得することが困難となり、事業実施の合意を得るのに多大な時間と労力を要することが多い。したがって、今後、インフラ整備においてスムーズな合意形成を行うためには、計画プロセスへの市民の関わり方に関して、その制度や運用実態を把握し、その問題点や対処策について検討していく必要があると考えられる。

そこで本研究では、インフラ整備事業を対象に、  
(1)「法制度が、どのような市民に対して、どの程度計画プロセスに関わらせることを、事業者に要請しているのか」（以下、市民関与要請レベルと呼ぶ）を示す指標に関して、既往の研究成果を整理し、問題点を指摘した上で、新たな考え方を提案する  
(2)わが国の関連法令における市民関与要請レベルの実態調査を行い、その結果に基づいてインフラ間での比較分析を行うことにより、現行法制度の特性を指摘することを目的とする。

\* キーワード：市民参加，計画基礎論

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

\*\*\* 正員，工博，東京大学大学院社会基盤工学専攻教授（〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1, TEL: 03-3812-2111 ext.6119, FAX: 03-5800-6868, E-mail: ieda@trip.t.u-tokyo.ac.jp）

## 2. 「市民関与」の定義と関連用語との関係

本研究では、市民の計画プロセスに対する関わりを「市民関与」と呼ぶこととする。ここで、「関与」と他の関連する用語との差異は、市民の関わり方を事業者と市民との積極性によって分類した表1によって示すことができる。まず、市民が計画プロセスへの関わりに積極的であるとき（①+②の部分）、この関わりを本研究では「市民参加」と呼ぶ。これは、「参加」とは自主的かつ積極的に物事に関わろうとする行為であると考えられるからである。一方、市民の積極性によらず、事業者が、市民が計画プロセスへ関わることに積極的な立場をとるとき（①+③の部分）、これを「シチズンインボルブメント」と呼ぶ。これは、「インボルブメント」とは、意図的かつ積極的に他者を巻き込もうとする行為であると考えられるからである。そして、市民、事業者それぞれの積極性に関わらず、すべての関わり方（①+②+③+④）が「市民関与」に該当する。

表1：計画プロセスへの市民の関わり方の分類  
事業者

| 市民  | 事業者 |     |
|-----|-----|-----|
|     | 積極的 | 消極的 |
| 積極的 | ①   | ②   |
| 消極的 | ③   | ④   |

一方で、「市民」に関連する用語を含むものとしては、「パブリックインボルブメント（PI）」が近年よく使用されている。ここで、「パブリック」とは、屋井<sup>2)</sup>によれば、市民のみならず、関係公共団体、交通事業者の従業員代表、影響される企業の従業員代表、交通私企業、他の利害関係、あるいは興味を持つ団体等をも含む幅広い主体を含む概念であるとされる。つまり、「市民」は「パブリック」の部分集合であると見なせる。

以上より、PIとは「事業者が、全ての関係主体

を計画プロセスへ積極的に巻き込むこと」と定義でき、市民関与とは異なる概念であると言えよう。

なお、本研究が、「パブリック」ではなく「市民」のみに対象を限定しているのは、計画プロセスへの関わりに関連する制度や規程は、市民とそれ以外（例えば、公共団体）とでは異なることが多く、同列に扱うことができないためであり、また、「関与」という用語を用いているのは、制度に関する分析においては、「インボルブメント」や「参加」のような関係主体の積極性を前提とはできないことが理由である。

3. 市民関与要請レベルの基本的な考え方

(1) 関連する既往の研究

市民関与要請レベルに類似する考え方としては、Dahl<sup>3)</sup>によるポリアーキー (Polyarchy) 理論とそれに基づく篠原<sup>4)</sup>の市民参加論がある。なお、ポリアーキー理論は元来、政治制度の民主主義レベル (完全な民主主義の状態をポリアーキーと定義) を判定するものであり、必ずしも直接、インフラ整備における市民関与を評価するためのものではない。ポリアーキーのレベルは、包括性 (政策決定に参加できる市民の人数) と公的異議申立て (どの程度異議申立てができるか) の2変数によって示される。(図1) この理論から、市民関与要請レベルが、決定への参加人数と最終決定権限の強さによって説明可能であるのではないかという類推が可能である。しかし、ポリアーキーの理論においては、市民の獲得できる情報に関する議論が欠如している。我が国における情報公開の不十分さを鑑みれば、市民が獲得できる情報のレベルについても、市民

関与要請レベルの中にも取り込む必要があると思われる。

(2) 市民関与要請レベルの考え方

既往の研究成果を踏まえ、本章では、新たに市民関与要請レベルの基本的な考え方を提示する。

市民関与要請レベルは、制度によって、事業者がどの程度の水準の市民関与の機会を、どのような市民に対して提供することが、どの程度強く要請されているかを示す指標である。このレベルは、(a) 制度上に定められる規程の市民関与機会の質的・量的水準と、(b) その規程の適用市民の範囲、および(c)その規程遵守の強制度によって表されると考える。なお、これらのメカニズムを図示したものが図2である。

(a) 規程の市民関与機会の水準 (市民関与レベル)

市民関与機会の水準とは、市民がどれだけ計画に関わるかを示すものであり、本研究ではこれを「市民関与レベル」と呼ぶこととする。「市民関与レベル」に関連する指標としては、Arnstein<sup>5)</sup>の“Ladder of Citizen Participation”等があるが、ここでは、①市民が計画決定にどれだけの影響力を持っているかと、②市民がどれだけの情報を保有しているかという2変数によって表されるものとする。それぞれの変数について、以下のような前提が成り立つものとする。

①計画決定への影響力

計画決定への影響力は、以下のような諸要素によって定められる。なお、計画決定への影響力が大きいほど、市民関与レベルは高くなるものとする。

1) 意見の主張機会の有無

市民は、自分の意見を事業者へ主張する機会を持

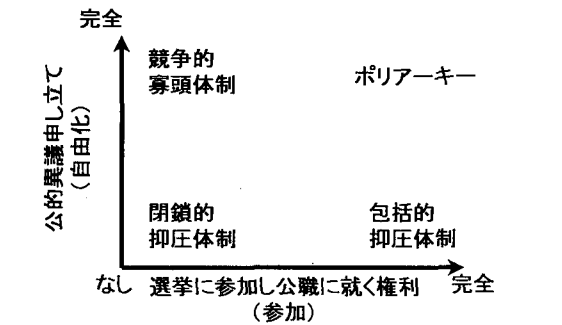


図1：ポリアーキー理論における政治体制の分類  
文献3)を元に一部変更

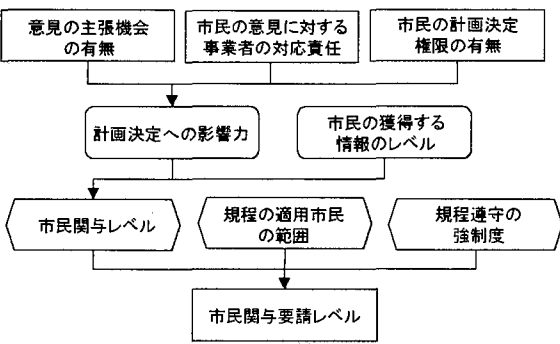


図2：市民関与要請レベルの決定メカニズム

つとき、機会を持たないときと比較して、計画決定の影響力が大きい。

2) 市民の意見に対する事業者の対応責任

市民の提示した意見に対して必ず事業者が対応しなければならない場合、事業者は慎重にその意見を吟味する必要があるから、意見の影響力は大きい。また、直接対面による交渉は、交渉者の言説に対する責任感が重くなるため、書面による意見提出と比べて影響力は大きくなる。

3) 市民の計画決定権限の有無

市民は、計画の最終決定への権限を持つとき、計画内容に自分の主張を組み入れることができる。

②市民の獲得する情報のレベル

事業者と市民との間で情報交換の時間・回数が多いほど、より多くの、かつより質の高い情報を市民が獲得できる。そして、市民の獲得する情報のレベルが高いほど市民関与レベルは高くなる。

(b) 規程の適用市民の範囲

適用市民の範囲は、適用対象となる市民属性の多様さによって説明される。

(c) 規程遵守の強制度

規程遵守の強制度は、まず該当する制度の種類に依存する。法律やそれを根拠とする各種制度は高い強制度を持つが、特定の団体が定める内規や通達などは、法的根拠を伴わない場合もあり、このときには規程遵守の強制度が低い。次に、特定の制度の中では、対応する規程が存在するか否かと、規程の存在するときには、その遵守が義務であるか否か、とによって規定遵守の強制度は判定される。そして、制度の中に市民関与に関する規程が定められ、かつその規程の遵守が義務であるとき、最も強制度が高い。

4. 我が国のインフラ整備に関する法令の定める市民関与手続の実態に関する調査

本章では、代表的なインフラを対象に、各インフラの整備において準拠される我が国の典型的な法令について、市民関与に関する規定を抽出し、市民関与要請レベルのインフラ間比較を行う。

(1) 調査の対象と方法

(a) 対象とするインフラ及び法令

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、対象とするインフラ整備について、都市計画事業として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、都市計画事業でない事業では、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、都市計画事業は、必ず都市計画を経て行われるものとして扱っている。だが実際には、都市計画事業の中には、都市計画の手続を経ないものもあり、その場合には、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。また、ここでは、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。

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」（施行令）及び「省令」（施行規則）とする。実際には都道府県や市町村で定められる条例も、事業者の計画手続に影響を与えるが、本研究は地域間ではなくインフラ間の法令の特性比較を目的とすること、条例が法的根拠を持たない場合があること、また分析の単純化を図ることも考慮し、本調査では取扱わないこととした。

以上から、本研究では、表2に挙げるインフラと法令を対象とする。

(b) 規定の抽出方法

まず、各法令の諸規定の中から市民の計画プロセスへの関与に関連する規定を抽出した。次に、各

表2 対象インフラ及び法令名

| インフラ種別 | 対象インフラ          | 都市計画事業                                                  | 非都市計画事業                               |
|--------|-----------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 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                                          | 道路法・施行令・施行規則                          |
|        | 道路              | 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>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    | 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          | 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              | 都市計画法・施行令・施行規則                                          | 航空法・施行令・施行規則                          |
|        | 一般鉄道            | 都市計画法・施行令・施行規則<br>鉄道事業法・施行令・施行規則                        | 鉄道事業法・施行令・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・施行令・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・施行令・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月時点でのものを使用している

規定を、事業者と市民との関わり方の違いによって、以下の3つのカテゴリーに分類した。

①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、事業者から市民への、計画に関する情報の公開に関する規定。情報公開は、「市民が獲得できる情報のレベル」を決定する要因の一つであると考えられる。

②意見書等による市民から事業者への意見伝達に関する規定：意見書等の提出による、市民から事業者への意思の伝達に関する規定。この規定は、「意見の主張機会の有無」を決定する主要な要因であると考えられる。

③直接対面による交渉に関する規定：公聴会や聴聞会等、事業者と市民とが直接対面して、計画に関する情報交換を行う機会に関する規定。直接対面の有無は、「市民の意見に対する事業者の対応責任」に影響を及ぼすと考えられる。

対象とする諸法令において、市民の計画プロセスへの関与に関連する条項を、上記の3つのカテゴリー別に示したものが表3である。

表3 対象法令における関連条項

| 法律名        | 情報公開                               | 意見伝達          | 直接対面    |
|------------|------------------------------------|---------------|---------|
| 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、○＝政令（施行令）中の条項、[]＝省令（施行規則）中の条項

(c) 調査項目

各カテゴリーに対し、該当する条項の有無、実施時期、実施手段、適用者、遵守の強制度（義務、任意実施など）等について調べた。

(2) 調査結果

本節では、各カテゴリーで定められている内容を、インフラ間で整理・比較することとする。

(a) 各種情報の公開に関する規定

各インフラごとに、文書・図面等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4である。

①規定の有無

非都市計画事業（以下、(非)と表記）の一般鉄

表4 各種情報の公開に関する規定

| 対象計画       | 文書・図面による情報公開に関する規定 |                            |                           |
|------------|--------------------|----------------------------|---------------------------|
|            | 有無                 | 時期                         | 内容                        |
| 都市計画       | ○                  | 計画を決定しようとする時から2週間以内を決定したとき | 計画区域等の告示・計画案の縦覧           |
| 都市計画事業     | ○                  | 計画決定後、認可時                  | 決定した告示・計画図面等の縦覧           |
| (非)一般道路    | ○                  | 路線決定時                      | 都市計画案の告示・図面、設計概要の縦覧       |
| (非)一般道路    | ○                  | 路線が指定されたとき                 | 路線を告示した図面等の告示・縦覧          |
| (非)一般道路    | ○                  | 供用を開始するとき                  | 区間を告示した図面等の告示・縦覧          |
| (非)高速自動車国道 | ○                  | 予定路線決定時                    | 路線名、終点、経路地帯の告示            |
| (非)高速自動車国道 | ○                  | 整備計画の決定時                   | 区間の縦覧、延長等の縦覧での告示          |
| (非)高速自動車国道 | ○                  | 整備計画決定から30日間               | 図面の縦覧                     |
| (非)高速自動車国道 | ○                  | 供用を開始するとき                  | 図面の縦覧                     |
| (非)下水道     | ○                  | 供用を開始するとき                  | 供用開始年月日、配水施設の位置等の告示・図面の縦覧 |
| (非)河川管理施設  | ○                  | 河川工事を行うとき                  | 区間、実施期間の市町村の広報での告示        |
| (非)空港      | ○                  | 設置許可の申請があったとき              | 事業計画の告示・土地の表示             |
| (非)空港      | ○                  | 設置が許可されたとき                 | 位置、着陸帯、進入区域等の告示・表示        |
| (非)一般鉄道    | ○                  | 供用開始期日の届け出があったとき           | 供用開始期日等の告示                |
| (非)新幹線鉄道   | ○                  | 基本計画を決定したとき                | 基本計画の告示                   |

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。また、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。

(b)意見書等による市民から事業者への意見伝達に関する規定

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5

表5 意見書等による市民から事業者への意見伝達に関する規定

| 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 |               |        |                          |
|------------|-------------------------|---------------|--------|--------------------------|
|            | 有無                      | 時期            | 手段     | 留意                       |
| 都市計画       | ○                       | 都市計画案の縦覧期間中   | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| 都市計画事業     | ○                       | 都市計画事業の認可時    | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)一般道路    | ○                       | 路線決定時         | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)高速自動車国道 | ○                       | 予定路線決定時       | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)下水道     | ○                       | 事業計画認可時       | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)河川管理施設  | ○                       | 河川工事を行うとき     | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)空港      | ○                       | 設置許可の申請があったとき | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)一般鉄道    | ○                       | 公聴会の10日前まで    | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |
| (非)新幹線鉄道   | ○                       | 整備計画の決定時      | 意見書の提出 | 関係市町村の住民及び利害関係者の意見の提出を促す |

である。

#### ①規定の有無

都市計画事業、(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七十四条)、準備期間が他の事業に比べて短い。ちなみに都市計画事業の都市計画策定の段階では、意見表明までの期間は計画案公告より2週間(都計法十七条)である。

#### ③提出意見の書式

書類での提出を求めるものが多いが、書式を明示しないもの((非) 下水道)もある。

#### 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」(都計法第十七条)、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七十三条)、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」(航空法施行規則第八十条)などである。ただし、「利害関係者」や「住民」の詳細な定義が存在しないなど、意見の提出者の定義には曖昧な点が多い。

#### 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。また、都

市計画事業の都市計画決定に関しては、提出された意見が審議会において審議の対象とはなる(都計法第十八条)ものの、その回答の義務については明示されていない。

#### (c)直接対面による交渉に関する規定

公聴会や聴聞会等の、市民と事業者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6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(都計法十六条)一方で、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(都計法第六十六条)。また、鉄道事業では必要に応じて意見を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(都計法施行規則第五十四条)。

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(航空法三十九条)。

#### 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、

表6 直接対面による交渉に関する規定

| 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定 |                   |                           |
|------------|-----------------------------|-------------------|---------------------------|
|            | 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) |

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が、(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七十五条)、利害関係者の個別の事情を、事業者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(航空法施行規則第八十一条)。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」が参加できるとされる。

### 5. インフラ整備における関連法令の市民関与要請レベルの試算とインフラ間での比較

本章では、まず、第3章で提示した基本的な考え方に基づいて、市民関与要請レベルの設定を行う。本来であれば、第4章で得られた諸要因を市民関与要請レベルの設定に反映すべきであるが、ここでは単純化のために、明らかに市民関与要請レベルに影響を与えと考えられる要素に限定して設定を試みることにする。最後に、試算した市民関与要請レベルをもとに、インフラ間での特性の比較を行うことにする。

#### (1) 市民関与要請レベルの設定

市民関与要請レベルは、市民関与レベルを表す2変数(「計画決定への影響力」と「市民の獲得できる情報のレベル」)に関わる規程と、その規程遵守の強制度とによって定義されるものとする。

ここで、「適用市民の範囲」については、今回調査対象とした多くのインフラで「利害関係者」となっており、しかもその定義も必ずしも明確でないため、インフラ間で適用対象市民の属性に大きな違いが無いと見なし、今回は取り扱わないこととした。

##### (a) 計画決定への影響力に関する変数の設定

計画決定への影響力は、①市民の意見に対する事業者の対応責任(x)と、②意見の主張機会の有無(y)とによって決定されるものとする。なお、「市

民の計画決定権限の有無」に関しては、現行法令ではいずれのインフラ整備についても、計画決定権限が直接的には市民にない(ただし、間接的には議会を通して権限を持つ)ことから、取り込まないこととした。

ここでは、具体的に各要素を以下のように設定することとする。

##### ①市民の意見に対する事業者の対応責任 x

$x=1$  (直接面会の機会の規程があるとき)

$x=0$  (直接面会の機会の規程がないとき)

##### ②意見の主張機会の有無 y

$y=1$  (意見書の提出機会の規程があるとき)

$y=0$  (意見書の提出機会の規程がないとき)

##### (b) 市民の獲得できる情報のレベル(z)の設定

市民の獲得できる情報レベル(z)は、「計画に関する情報が公開されるか否か」によって表すこととする。このとき、

$z=1$  (情報公開の規程があるとき)

$z=0$  (情報公開の規程がないとき)

と表すことにする。

##### (c) 規程遵守の強制度(w)の設定

規程iの規定遵守の強制度( $w_i$ )は、その規程遵守が義務か任意実施かによって設定する。このとき、

$w_i=1$  (規程iの遵守が義務のとき)

$w_i=0.5$  (規程iの遵守が義務でないとき)

と表すことにする。

##### (d) 市民関与要請レベル(R)の設定

市民関与要請レベルRは、意見書の提出、直接面会による交渉、市民の獲得できる情報、それぞれに関する規程のレベル(x,y,z)に、それぞれの遵守の強制度( $w_x, w_y, w_z$ )を乗じた重み付き線形和として、式(1)のように表されるものとする。

$$R = \alpha w_x x + \beta w_y y + \gamma w_z z \quad (1)$$

なお、ここで、( $\alpha, \beta, \gamma$ )は、それぞれの規程の重みを示すパラメータである。

#### (2) 調査結果に基づく各インフラの関連法令における市民関与要請レベルの比較分析

定義された市民関与要請レベルを調査結果に適用し、一例として( $\alpha, \beta, \gamma$ )=(0.6, 0.2, 0.2)で計算した結果を整理したものが図3である。ここで、 $\alpha > \beta = \gamma$ としたのは、直接対面の交渉は、意

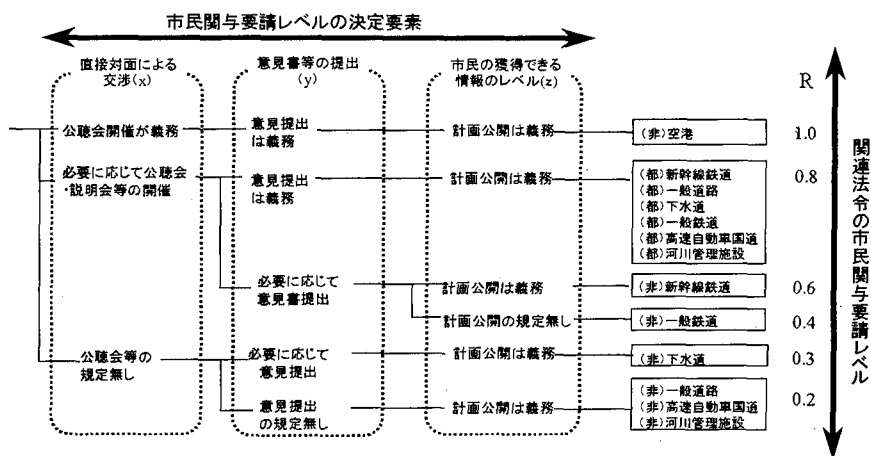


図3 我が国のインフラ整備における関連法令の市民関与要請レベルの比較

見書提出と情報公開との両方を包含する卓越した市民関与の方法であると考えたからである。この結果に基づき、我が国の法令に関する比較・考察を行う。

#### (a) 空港の建設事業において、市民関与要請レベル

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、騒音や振動など、空港設置による負の効果の波及する範囲が広域であり、周辺の広範囲の市民にも影響するため、それらの市民を計画プロセスに関与させなければ、スムーズに事業を進められないためと考えられる。また、成田空港や大阪空港の建設事業のように、空港建設において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が、法令に大きな影響を及ぼしていると思われる。

#### (b) 都市計画事業では計画策定への市民関与要請レベルが比較的高い。これは、都市計画事業の行われることの多い都市部では、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と考えられる。

#### (c) (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、(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、騒音、振動などの環境基準に関して多くの市

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。

## 6. おわりに

本研究では、まず「市民関与」という用語を導入し、関連する用語との差異を明らかにした。市民関与は、関係主体の積極性とは無関係に、計画プロセスへの市民の関わりに関する法制度を客観的に分析できる概念である。

次に、インフラ整備において、関連法令の市民関与に関する要請度を客観的に評価するための指標として、市民関与要請レベルを提案した。

さらに、我が国のインフラ整備事業において標準的に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、インフラ間で市民関与要請レベルの比較を行った。

その結果、

- ・インフラ間で市民関与要請レベルにはかなりの差異が見られる
  - ・その差異は事業によって周辺市民が受ける負の影響の大きさとその波及範囲の大きさによって生じている
- ことが明らかとなった。

以上のように、インフラによって異なる市民関与要請レベルは、ある程度は合理的な理由に基づいた結果と言える。だが、(非)一般道路や(非)一般鉄道のように、必ずしも市民関与要請レベルの差異に明確な理由が想起できないものも存在する。これら

の違いは、各インフラ整備に関わる事業者が独自に対応を計ってきた歴史的経緯が反映された結果であるという仮説も考えられるであろう。

なお、本研究において行った市民関与要請レベルの算定は、あくまでも市民関与に関わる諸要素を極めて単純化した試算結果であり、実際には、4章の調査においても明らかになったように、情報公開・公聴会開催の時期や方法、事業者による意見の取り扱い方等も、市民関与要請レベルを決定する大きな要因である。また、今回対象としなかった条例や通達なども、実際の計画プロセスには大きな影響を及ぼしている。こうした要素も組み込んだ上で、さらに制度の実態を正確に反映できる手法を開発していくことが今後の課題であると考ええる。

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）、河村英知氏（建設省中部地方建設局）に感謝する次第である。また、本研究に貴重なアドバイスを下さった、新潟工科大学の堀江 興先生、高地工科大学の荒木英昭先生、中央大学の谷下雅義先生、岡山大学の谷口 守先生に感謝する。

なお、本研究の一部は、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。

#### 【参考文献】

- 1) 例えば、21世紀のみちを考える委員会、『キックオフ・レポート』、1996など
- 2) 屋井鉄雄、「米国におけるパブリックインボルブメント（PI）のねらい」、『土木計画とパブリックインボルブメント』（土木計画学ワンディセミナー シリーズ第9回配本）、土木学会土木計画学研究委員会、pp.99-118,1997
- 3) ロバートA. ダール（高島通敏・前田修訳）、『ポリアーキー』、三一書房、pp.5-22,1981
- 4) 篠原 一、『市民参加』、岩波書店、pp.10-37,1977
- 5) S.R.Arnstein, A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION, *Journal of the American Planning Association*, pp.216-224, 1969
- 6) ジャック・デサリオ、スチュアート・ラングトン編、『公共の意志決定における住民参加』、横浜市企画財政局企画調整局、pp.162-175,1993
- 7) Connor, D.M., Preventing and Resolving Public Controversy, <http://www.islandnet.com/~connor/preventing.html>, a discussion paper for a conference on Public Affairs and Forest Management, 1994
- 8) 高島通敏、『政治の発見－市民の政治理論序説－』、岩波書店、pp.277-312, 1997
- 9) T. エックホフ・N.K. ズンドビー（都築廣己他訳）、『法システム－法理論のアプローチ』、ミネルヴァ書房、pp.61-77, 1997

#### 法令規定による事業者に対するインフラ整備計画への市民関与要請に関する分析

加藤 浩徳・家田 仁

本研究ではまず、インフラ整備の計画プロセスにおいて関連する制度がどの程度市民を関与させているのかを表す指標として、市民関与要請レベルを提案した。このレベルは、制度上に定められる規程の市民関与と機会の質的・量的水準とその規程の適用者の範囲および規程遵守の強制度によって表される。次に、市民関与要請レベルを我が国のインフラ整備に関連する法令に適用し、インフラ間での市民関与要請レベルの比較を行った。その結果、インフラによってレベルに違いが見られることが確認され、その差異はインフラによって生じる負の効果の大きさと波及範囲とによって、ある程度説明可能できることが明らかとなった。

#### *An Analysis on Opportunity of Contact between Citizens and Managers Stipulated by Laws in Infrastructure Construction Projects of Japan*

*By Hironori KATO and Hitoshi IEDA*

The authors suggest a level of contact between citizens and managers required by laws. The level is defined by a level of quality and quantity of the contact, a range of targeting citizens and a force of compulsion of the law. We applied the level of contact to the real laws related to planning procedure of infrastructure construction projects in Japan. We found that the level varies between types of infrastructure. The difference results from the characteristics of infrastructure such as how wide a dis-utility disperses around the infrastructure and how many people are involved in the projects.