

公共事業の合意形成における情報公開の役割

Role of Information Disclosure in Forming Consensus for Public Projects

日経BP社

○平島 寛^{注1}パシフィックコンサルタンツ 山本 一敏^{注2}

By Yutaka Hirashima, Kazutoshi Yamamoto

長良川河口堰、諫早湾干拓など、全国各地で公共事業をめぐって、住民や環境保護派による反対運動が起こっている。住民の価値観の多様化、環境問題や税金の使途に対する関心の高まりなどが背景にある。こうした中で、公共事業に対して国民や市民の合意をどのように形成していくかは、今後の社会資本整備に必要不可欠な視点であり、その前提条件としての情報公開の重要性、必要性が声高に叫ばれている。ここでは、公共事業に関する情報を公開することにどのような得失があるのか、公共事業と住民との関わりの中でどのような情報の開示が必要かを考察する。結論として、「情報公開が直ちに事業の合意形成に住民意思を反映させることを意味するものではないが、公共事業における情報公開の得失をよく理解した上で、計画段階から事業内容を公開し、それに対する住民の意見を聴くことが情報公開を意義あるものにする」との考えに至った。

【キーワード】情報公開、合意形成、Public Involvement、環境影響評価

1. はじめに一情報公開をめぐる動向

最近、全国各地で公共事業の執行に対して、その目的や効果が国民の関心の的になっている。各地で公共事業をめぐるトラブルが多発しているが、事業執行側と住民側で、結果的に情報を共有できなかったがためにトラブルに至った事例も数多く見られる。こうした中で、行政公文書の情報公開が日本でも重要な課題として挙がっており、国レベルでも情報公開法制定に向けての動きがようやく活発になってきた。

情報公開の重要性が指摘されるようになったのは第二次世界大戦後である。戦時中の軍の秘密主義への反省から米国のマスコミ界を中心に「知る権利」運動が展開された。その結果、1966年に米国で「何人でも連邦政府の行政機関の記録に対して公開を請求することができる」とした米国情報自由法が制定された^{注1}。

日本でも、情報公開の必要性は70年代ごろから議論され始め、地方公共団体では47都道府県で既に情報公開制度が確立されている。国レベルでは村山連立政権下の94年9月、自民党、社会党（当時）、さきがけの連立与党が情報公開法案の内容を2年以内にまとめる

ことで合意し、同年12月に発足した行政改革委員会の行政情報公開部会（委員長、角田禮次郎・元最高裁判所判事）が96年11月、情報公開法の最終報告案を作成した。

最終報告案は、情報公開法の目的を次のようにうたった^{注2}。「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とするものとする」と。

公共事業についても本来、行政が持つ情報は主権者である国民のものであり、国民には「知る権利」がある。情報公開法が制定されれば、（1）公共事業の執行を国民に説明する義務が全うされる、（2）国民による公共事業執行の監視・参加の充実が図られる——ことが期待されており、公共事業の透明性が増すという点で評価される。最終報告案は情報公開についての考え方の中で、各種の審議会についても触れ、「審議会に関する情報の公開に関する国民の要望は強く、行政の政策形成における審議会の機能に照らし、これを可能な限り開示することの意義が大きいことに十分に配慮すべきである」としている。

^{注1} 日経アーキテクチュア編集 03-5210-8121

^{注2} 東京本社構造部 03-3344-0443

2. 公共事業における情報公開の得失

事業内容を公開するということは、一般国民や市民（住民）が行政と情報を共有することになる。ただ、公共事業では構想、計画、設計、実施のそれぞれの段階で情報の熟度が異なるし、事業を遂行するという点からみれば、情報公開は必ずしも利点ばかりではない。ここでは情報公開の得失を挙げる。

情報公開の利点を以下に箇条書きで示す。

- ・情報を隠蔽しているのではないかという行政への不信を払拭できる。
- ・事業の意図を住民に伝達できることで、事業に対する関心や理解度を高められる。
- ・事業の合意形成に時間はかかるが、いったん住民の合意形成ができると、事業を円滑に進めやすい。その結果、事業の後戻りや中断の恐れが少なくなるので、無駄な出費を強いられることがない。
- ・事業者側にはない情報が得られることがある。
- ・住民の自立を促すことになるので、完成後の維持管理をある程度、住民に預けられる。
- ・行政担当者にとって情報公開制度が牽制の役目を果たすと同時に、住民の監視が利くので、行政の独走を防ぐことができる。
- ・審議会の議事録などを公開すると、委員の発言に責任感が増し、審議会が形骸化しなくなる。また人選も官僚OBなどに偏る恐れが少なくなる。
- ・事業者には事業の説明義務（accountability）が生じるので、事業本来の目的や事業者側の責任範囲、住民の要求を実現する際の付帯条件が明確になる。

次に情報公開の問題点を以下に箇条書きで示す。

- ・事業に民意を反映させるという圧力が大きくなり、事業実施に入るまでに手間と時間がかかる。審議会の委員などに圧力がかけたり、専門的な意見交換が十分にできなかったりする。
- ・民意の反映を尊重しすぎて、事業の合意形成に住民意見をむやみに取り入れると、全体計画や他の計画との整合が損なわれたり、公共施設のストックとしての価値が後退することがある。
- ・情報公開請求に対応するため、行政コストが大きくなる。
- ・熟度の低い情報を公開すると、住民や関係者に混

乱や誤解を与えることがある。その結果、土地の取得など、投機的な動きが起きたり、「私」の利益を目的とした情報公開請求が多発する可能性がある。

- ・事業が実施される地域の住民以外の扇動的な意見に振り回されることがあり、結果的に地元住民の思いとは別の事態に発展していく場合がある。
- ・専門的見地を貫こうとした場合に、住民の要望が十分に反映されないと不満が大きく残り、その後の事業の遂行に支障が生じる。
- ・公共事業や公共施設に関する情報が無差別に国外に流出することになり、国益に反する使われ方をする恐れがある。
- ・公共事業に携わった民間企業の著作権の問題を整理しなければならない。

情報公開を実現すると、事業の内容や執行過程に厳しい監視の目が向けられると同時に、事業の合意形成の場に民意を反映させる機会が増えるので、質の高い議論を経たうえで、良好な社会資本が形成されていく可能性は大きい。例えば、社会資本整備の観点からは効果が乏しく緊急性も低いが、雇用対策や地域振興の面から必要な事業に関して、事業の目的を社会資本整備の観点から無理に説明する必要がなくなる。また「地震によって施設が絶対に壊れないかどうか」といった不毛な議論を脱し、「どの程度の安全性を確保するためには、どの程度のコストを負担するか」といった本質的な議論が展開できる可能性がある。

しかし、同じ社会資本といっても、その質は千差万別である。社会資本は規模あるいは効果の面から例えば、国際的効果をもつ社会資本（空港や港湾など）、全国的効果をもつ社会資本（高速道路など）、広域的効果をもつ社会資本（河川など）、地域住民に密接に結びつく社会資本（街づくりなど）に分けて考えることができる（日本開発銀行国土政策チームの分類³¹）。地域住民に密接に結びつく社会資本であれば、事業の合意形成に住民を参加させることも考えられ、その場合は情報公開が必要条件にはなる。しかし、国際的な社会資本の整備などについて事業の必要性などを議論する計画段階では、経済的・社会的効果の検討、後世代との費用負担の問題、地球環境への影響など、種々の専門的見地から

考慮されなければならない点が多く、審議会などの合意形成の場に住民を参加させ（いわゆるPublic Involvement）、その意見に左右される事態に陥ると、公共施設が本来もつべき公共財としての資産価値や効果を低減させてしまう危険を伴うことにもなりかねない。したがって、「情報を公開すること」がイコール「事業に関わる合意形成の場に住民を参加させることではないこと」を銘記しておく必要がある。ただ、そのことが、専門的見地から意見交換がなされる審議会の議事録を非公開とする理由にはならない。議事録を公開したことによって、かりに発言者へ何らかの圧力がかかることが予想された場合でも、公表方法を工夫すればよい。いずれにしても、事業の進捗過程の透明性を高めることは民主主義を標榜する国家としての根幹である。

3. 住民が要求する公共事業の情報

(1) 各地の紛争事例とその原因^{1)・4)・5)・6)・7)・8)}

公共事業で情報公開が認められたとしても、情報の質によって住民の関心度は異なる。したがって、住民がどんな情報を必要としているかを把握し、その情報を効果的に発信することが必要である。最近、全国各地で起きている住民との紛争にその鍵があると考えられる。どんな点が論点になっているのか、いくつか例を挙げる（工事の実施に関わる紛争、例えば談合問題などは除く）。

a) 首都圏中央連絡自動車道（圏央道）

圏央道は首都圏を環状に結ぶ高速道路で総延長は270kmに及ぶ。68年の第5次道路整備五カ年計画で構想され、76年の国土庁の首都圏基本計画で首都圏中央連絡自動車道（圏央道）の名前が付けられた。この沿線の東京・高尾山付近でトンネル計画に反対運動が起こった。「高尾山の自然をまもる市民の会」は、「770haの面積に1322種の植物、5000種類の昆虫などが生息している。一種類当たりの数は少なく、危ういバランスの上に成り立っている」として、トンネルの建設に反対し、トンネル坑口の土地取得や立ち木トラストなどで抗戦した。なお、91年3月に都市計画決定されている。

b) 長良川河口堰

河口から上流5.4kmの三重県長島町にある長さ661mの潮止め装置である。ゲートで下流からの海水を止め、上流側の淡水状態を確保する。都市利水とともに、洪水防止のための上流側河床の浚渫で、海水が遡上するのを防ぐ。工期は88年3月～95年3月で、95年7月にゲートを閉鎖して、河床の浚渫を開始した。事業への反対運動は、建設工事中は「工事中止」を訴えたが、工事が概成した94年度からは「ゲートを閉鎖する運用の中止」に切り替えた。95年3月から4月にかけて計8回の円卓会議が開催された。円卓会議は、事業者側、推進派、反対派、中立の学識経験者からなるもので、反対派の主張は、「堰から約1.5kmの地点に活断層がある。運用し上流側の水位上昇する前に活断層の調査、堤防の耐震性強化が必要である」「ゲートを閉鎖すれば水中の酸素が欠乏し、汽水域の生態系が打撃を受ける」「ゲートを閉鎖せずに浚渫を先行させ、調査と塩害対策についての議論を継続させるべきだ」「木曽川水系における水資源開発基本計画の水需要予測は過大で、河口堰は過大投資だ。長良導水などの完成は数年先で、既設の北伊勢工業用水も供給過剰だ。ゲートをすぐに閉鎖する必要はない」などであった。

c) 千歳川放水路

石狩川の支流である千歳川の中下流部は石狩平野に位置し、たびたび洪水を引き起こしてきた。この水害に対処するために82年に石狩川水系工事実施基本計画に位置づけられ、建設を計画されたのが千歳川放水路である。千歳川と太平洋を結び、洪水時に千歳川の水を太平洋に流すのが目的で、延長38.5kmのうち、下流10kmを既存河川の拡幅、28.5kmを開削で建設する計画である。これに対して自然保護団体が「ウトナイ湖に流入する美々川の地下水脈を遮断する。放水路が建設されると地下水が放水路に抜けてしまい、周辺の生態系が破壊される」と主張した。地元は概ね建設容認の姿勢で、計画に消極的だった北海道知事も92年6月に一部迂回することを条件に計画容認を打ち出した。しかし着工のメドが立たず、建設省は97年度予算の約5割にあたる予算の執行を停止し、98年度の予算化も断念した。

d) 細川内ダム

徳島県木頭村に建設予定された治水、利水などの多目的ダムである。水没地に当たる木頭村は20年以上も反対運動を展開し、治水、利水の両面からダム建設の必要性を否定してきた。94年12月には「ふるさとの緑と清流を守る環境基本条例」と「ダム阻止条例」を成立させた。建設省が95年7月から始めたダム事業審議委員会の設置についても、人選などをめぐって設置に反対した。97年6月に建設大臣は計画を白紙に戻すことを表明した。

e) 苦田ダム

岡山県東部を流れる吉井川の上流約100kmの地点に建設予定の多目的ダムである。農業用水や治水を目的に計画されたが、農業の減退とともに工業用水確保が目的になり、63年に建設省が事業主体になった。59年に3村が合併してできた奥津町は反対運動を続けた。一方、吉井川下流の15市町は建設を支持した。建設省は65年に予備調査を開始し、81年に基本計画を発表した。90年に奥津町はダム建設を前提とした町政への転換を表明し、94年8月に苦田ダム阻止特別委員会条例を廃止した。この間、「ストップ・ザ・苦田ダムの会」は一貫して建設に反対した。工業用水は吉井川で確保できるとし、ダムによって新たな水利権が発生すると、流域の自治体は財政負担が大きくなるとしている。95年8月には苦田ダム建設事業審議委員会が設置されており、建設省は審議会の結論が出るまで、ダム本体の着工を見合わせる。

f) 安威川ダムの地質調査

ダム下流域の住民が84年10月に、大阪府公文書公開等条例に基づいて建設予定地の地質調査報告書の公開を求めた。しかし、大阪府は府の公文書公開等条例にある規定を盾に、報告書の大部分を非公開とした。住民はこの決定の取り消しを求めて大阪府公文書公開審査会に異議を申し立てたが、審査会はこれを棄却したため、85年6月に住民は大阪地裁に提訴した。大阪地裁は非公開を認めたが、控訴審の大阪高裁は、データを公開しても自然界の客観的、科学的事実であるので誤解は生じないとして公開を命じ、最高裁判所もこの判決を支持した。

g) 鴨川ダムのサイト選定

京都府が鴨川ダムの建設を検討するために、サイト候補地点選定位置図を作成した。ダムの建設地点として20カ所を選定した検討資料で、その開示を住民が請求した。これに対して京都地裁は原告の公開請求を認めたが、大阪高裁は、図面情報が未成熟であるために、情報公開は無用の誤解や混乱を招き、協議会の意思形成に支障が及ぶとして情報の非公開を認め、最高裁もこの判決を支持した。

h) 小田急小田原線複々線化

小田急小田原線の喜多見一梅ヶ丘間6.4kmでは、小田急電鉄の複々線化事業と同時に、東京都が連続立体交差化事業を計画している。東京都と小田急電鉄は事業中の他の区間と同様に高架式でこの二つの事業を進める予定だ。これに対して住民が、環境悪化や地下式の方が事業費が安くなることを理由に地下式による事業の実施を求め、いくつかの裁判を起こしている。地下式よりも高架式の方が圧倒的に安いという都の主張に対して、住民側は逆に地下式の方が安いという試算を出して反論している。

i) 横浜市営地下鉄1号線

横浜市から藤沢市に向かって7.4kmの延伸工事が進んでいる。計画では横浜市側はシールドトンネル、藤沢市側約2.4kmは高架橋と開削による掘割構造となっている。これに対して、高架構造となる区間の住民が94年8月に横浜地裁に訴訟を起こした。延伸部に関する都市計画決定の無効確認や未着工区間での工事の入札と公金の支出差し止めを関係自治体の首長に求めた。住民の主張は「地下式にすると現在の計画の事業費（1400億円）よりも300億円高くなるという横浜市の事業費算定は、住民の地下化要望を排除するためだけのもので間違っている。むしろ地下式の方が事業費は安い。地上式は環境破壊、公害発生の点からも違法である」と主張した。

j) 京都市営地下鉄東西線

京都市の醍醐と二条を結ぶ延長12.7kmの地下鉄東西線は88年7月に鉄道事業免許が下りた。その時点では94年度中の完成、事業費は2450億円の予定だった。ところが94年6月時点では完成が97年秋、事業費

は当初の約2倍になることが判明した。京都市が財政危機に陥る恐れが出たため、議会だけでなく住民からも真相究明を求める声が上がった。京都市が設置した東西線建設事業点検・推進委員会の調査報告書によると、膨張した事業費のうち1155億円を土木工事費が占めた。京都・市民・オンブズパーソン委員会は「設計変更は100回に達している。建設会社は安値で受注した分を設計変更で取り戻そうとしているのではないかと指摘した。最終的な建設費は4664億円。国などから1400億円の補助が受けられることになり、財政危機は回避できる見通しとなった。

k) 北陸新幹線・軽井沢地区

北陸新幹線の建設をめぐって、地元住民や環境保護団体による反対運動があった。特に反対運動が激しかったのが軽井沢地区で、日本鉄道公団を相手になされた公害調停と、公共事業に対する初めての立ち木トラスト運動が展開された。最終的には土地収用委員会による裁決の結果、立ち木トラスト運動は終結し、用地買収は完了した。

l) 中海干拓淡水化事業

中海は海水と淡水が混じり合った汽水湖である。戦後、淡水化による農業用水の確保と干拓による農地造成が計画された。しかし70年代以降、農業政策が減反に転換したため、淡水化事業は凍結された。ところが95年12月になって、島根県知事が本庄工区（面積1700ha）の全面干拓、全面農地利用を打ち出した。住民は干拓の是非を住民に問う条例の制定を県議会に求めたが、96年2月、条例案は否決された。

m) 諫早湾干拓事業

長崎県・諫早湾の干拓で、97年4月に湾奥部を締め切ったために、干潟の生態系に大きな影響を及ぼす懸念が広がったことから、干拓事業への見直し議論がにわかに活発になり政治問題化した。論点は、将来的に農業人口が減るにもかかわらず新たな農地は必要か、57年の諫早大水害のような災害は湾を干拓しなければ防げないのか、ムツゴロウが棲む干潟は維持する必要があるか——といった点だ。地元の自治体では、防災効果を前面に押し出して事業の推進を図っている。

n) 岐阜県御嵩町の産業廃棄物処分場建設

岐阜県内の民間処理業者が91年に産業廃棄物処分場建設を県に許可申請した。御嵩町は県に対して受け入れを表明したが、その後、新町長が手続きの不透明性などを理由に許可手続きの凍結を県に要望した。96年10月には町長が暴漢に襲われる事件が発生し、それを契機に97年1月に住民投票条例が施行された。同年6月に行われた住民投票では、建設反対が圧倒的多数を占めた。

全国で起きている紛争を見ると、原因は大きく三つに分けられる。一つめが、公共事業が自然環境や住民の生活環境に与える影響を問題にしているケース（首都圏中央連絡自動車道、長良川河口堰、千歳川放水路、諫早湾干拓、御嵩町の産廃処分場など）。二つめが、事業そのものの妥当性を問うケース（長良川河口堰、細河内ダム、苫田ダム、中海干拓淡水化、諫早湾干拓など）。三つめが、事業のプロセスを問題にするケース（安威川ダム、鴨川ダム、横浜市営地下鉄、京都市営地下鉄、御嵩町の産廃処分場など）である。あるいは、これらが複合している紛争事例もある。

情報の質の面から見ると、事業の意思形成過程における情報と、環境に関する情報に大別できる。住民側から見ると、こうした情報の開示が不十分なために、行政に対する根強い不信感が募っていると考えられる。行政側は例えば道路事業では、都市計画決定の手続きにのっとって進めていると主張する。しかし、専門的知識を持ち合わせていない住民を相手に事業者側に都合のよい情報だけを発信している、あるいは発信しているのではないかと疑念を住民は抱いているのである。

次に、意思形成過程における情報と環境に関する情報がどのように扱われているかを見る。

(2) 意思形成過程における情報の扱われ方

情報公開法最終報告案は、情報を開示すると国や個人に不利益をもたらすものとして、開示しなくてもよい不開示情報を挙げている²⁾。個人情報、国防情報、犯罪捜査情報などと並んで、「行政機関内部または行政機関相互の審議・検討または協議に関する

情報であって、開示することにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれる恐れ、不当に国民の間に混乱を生じさせる恐れ、または特定の者に不当に利益を与え、もしくは不利益を及ぼす恐れがあるもの」を挙げている。

公共事業の情報公開に対しては、住民側からみれば、この例外規定が大きな壁になる。審議・検討または協議における、つまり「意思形成過程」での情報がどこまで開示されるかという点である。その行方を占える判例として、前項で挙げた紛争事例から、安威川ダムと鴨川ダムの判例を詳しく見る^{1)・6)・8)}。

安威川ダムでは、地質調査の情報公開が問題になった。安威川ダムは堤高82.5m、堤頂長368.5mのロックフィルダムで、大阪府が67年から予備調査を始め、72年に茨木市の生保、大門寺地区を建設予定地を選んだ。その下流域の住民が、84年10月に大阪府公文書公開等条例に基づいて建設予定地の地質調査報告書の公開を求めた。しかし大阪府は府の公文書公開等条例にある「行政が実施する調査研究などに関する情報について、それを公開すると調査研究などの遂行に著しい支障が出る場合には、例外的に非公開にできる」（8条4号）との規定を盾に報告書の大部分を非公開とした。住民はこの決定の取り消しを求めて大阪府公文書公開審査会に異議を申し立てたが、審査会がこれを棄却したため、85年6月に住民は大阪地裁に提訴した。

裁判では、地質調査報告書の公開が公文書公開等条例8条4号の規定に当たるか否かが争点になった。大阪地裁は、地元住民の反対運動を重視し、地質調査が十分なものではないのにデータが公開されると、データが一人歩きして住民の協力が得られなくなる恐れがあると判断し、データの非公開を認めた（大阪地裁92年6月25日）。しかし控訴審の大阪高裁は、データを公開しても専門家が調査した自然界の客観的、科学的事実であり分析であるので誤解は生じないとして、公開を命じた（大阪高裁94年6月29日）。最高裁判所も、この判決を支持した（最高裁95年4月27日）。

一方、鴨川ダムサイト候補地の図面をめぐる訴訟では、文書の不開示が認められた。この件では、鴨川の改修を計画した京都府が協議会を設置して治水対策を検討した。対策の一つとしてダム建設が浮上し、ダムサイト候補地点選定位置図が作成された。2

万5000分の1の地形図上でダム建設地点として20カ所を印したものであった。この検討資料が協議会に提出されたことを知った住民が、資料の開示を請求したが、京都府は非公開の決定を下した。

住民の提訴に対して京都地裁は、行政の適切な意思形成の「著しい支障」は客観的にかつ著しい危険の高度の蓋然性が存在しなければならないが、この件ではその証拠がないとして、非公開の決定を取り消した（京都地裁91年3月27日）。ところが大阪高裁は、ダム構想公表後に反対運動が広がったり、協議会委員に圧力がかかったりしたことを重視し、図面情報が未成熟な情報なために、情報公開は無用の誤解や混乱を招き、協議会の意思形成に支障を及ぼすとして、情報の非公開を認め（大阪高裁93年3月23日）、最高裁もこの判決を支持した（最高裁94年3月25日）。

このように、意思形成過程における情報公開めぐって、両者の判決は正反対になった。確かに、委員会での委員の自由な意見交換を確保したり、ある特定の個人や組織に有利な情報を提供させないために、すべての情報の公開が不可能なことはやむを得ない。しかし、情報公開の趣旨に照らし、また事後の事業の遂行を円滑に運ぶためには、非公開とする情報は最小に限定すべきである。特に、安威川ダム訴訟における控訴審判決にあるように、「客観的、科学的事実」については、情報を非公開にする理由はない。高度に専門的な技術情報であっても、客観的な記述がされているのであれば、公開を妨げる理由はないはずである。

また地方自治体の情報公開条例の中には、審議会などを非公開とする規定や議決がある場合に、議事録も非公開とすることが認められているところがある。これに対しても、「会議の非公開が必ずしも議事録の非公開を意味するものではない」との判決も出ている⁸⁾（埼玉県行政情報公開条例に基づき、埼玉県都市計画審議会の議事録のうち、富士見市の都市計画に関する情報の開示を争った事件に対する浦和地裁判決84年6月11日）。委員会の委員の発言に影響が想定される場合には、公開の方法を弾力的に工夫をすれば解決できると考えられる。それでも意思形成過程における情報の中には、その時点では非公開

にせざるを得ないものもあるだろうが、そうした情報でも期日を決めて例外なく公開する必要がある。非公開とする場合には判断者と理由を明確にし、公開段階で「非公開とした行政判断」を含めて事後に客観評価ができるようにする。これによって、安易な非公開が抑止できるし、「いずれは公開される」という意識が良好な意思決定を促すことになる。

(3) 環境に関する情報の扱われ方

事業者と住民の紛争事例を見ても明らかなように、公共施設が設置される地域の住民にとっては、生活環境や周辺の自然環境にどのような影響が及ぶかが大きな関心事であり、最も身近な問題である。

日本の公共事業はこれまで、欧米先進国へのキャッチアップ型の経済政策にのって、ナショナルミニマムをとにかく早急に整備することが優先されてきた。そのため、ややもすれば建設行為が環境に与える影響を十分に吟味して進められてきたとは言えない状況があった。しかし、最近では長良川河口堰建設や諫早湾干拓などの大規模事業だけでなく、一般の中小規模の公共事業においても施設利用者や周辺住民から事業への反対運動が起こされ、計画が頓挫、後退したり、あるいは進捗に時間がかかったりと、事業が円滑に遂行できなくなる事態が全国で見られるようになってきた。これは、社会資本がある一定のレベルにまで整備され、生活面でゆとりが生まれて国民の価値観が多様化してきたこと——などによって、国民の環境に対する見方が以前に比べて格段に厳しくなってきたことが挙げられる。環境保護が社会資本整備の必須条件になっているのもこうしたことが背景にある。

ところが公共事業を推進する制度自体が、そうした住民意識の変化に追いついていないため、最近では制度そのものに対する不満が聞かれるようになってきた。例えば現行の都市計画決定においては、その手続きと平行して環境影響評価（アセスメント）が行われ、都市計画案と環境影響評価準備書が住民に公告・縦覧され、地元説明会がある。この段階で、住民は事業計画の内容や環境への影響について情報を得ることができ、意見書の提出が可能である。意見書は都市計画案と環境影響評価準備書とともに都市計画地方審議会に送られ、審議にかけられ

る。しかし、こうした手続きが半ば形骸化し、住民側から見れば意見の言い放しになり、審議会が事業の正当性を追認する場と化しているのは多くの専門家の指摘するところであり、この時点での事業に対する大幅な改善は非常に困難な状況になっている。

97年2月現在、都道府県・政令指定都市59団体のうち、環境影響評価条例の制定が6、要綱制定などが44団体あり、既に50団体が制度を整備している。そもそも、このプロセスでの情報公開の意義は、環境に対する情報を事業者と関係住民が共有することによって、住民を公共事業の環境形成の場（事業そのものの合意形成の場ではない）に参加させることであり、決して事業を追認するためのものではない。したがって、こうした趣旨を徹底させるためには、事業者側が事業計画の変更にも柔軟に対応できる時点からの情報公開が必須なのである。

紛争事例で見た横浜市営地下鉄の件では、藤沢市寄りの区間が高架構造になることを地元住民が正式に知ったのは、横浜市が91年9月に開いた説明会の場であった。そもそも、ここは横浜市へのアクセスが悪く、20年も前から「地下鉄が入る」として概略の路線図を公表されてきたが、住民は高架式になるとは思っていなかったわけである。もっとも86年7月に新聞紙上で地下鉄が高架構造になることは公表されていた。だからといって、住民の無関心を責めるばかりにはいかない。初期の段階で事業者側が地元住民に情報を積極的に提供していれば、事態は違った方向に進んだかも知れないし、トンネル構造という代替案が採用されたかも知れない。しかしこのケースのように、事業が実施段階に至り、しかも環境影響評価もされている時点での異議は時期的に手遅れなのである。行政側は都市計画決定の手続きにのっとって計画を進めていると主張するばかりである。裁判になっても、公共事業の場合は公共性や必要性について裁量性が強く、しかも白黒がつけにくい。したがって、正当な手続きが踏まれていれば、事業を違法とする判断を下すことは難しくなる。

紛争例の中にはダム事業のトラブルも多いが、ダムなどの治水事業は、幹線道路事業などに比べて環境アセスメントの時期が遅い、住民や地域（市町村）の意見を反映させる時期が遅い、第三者の意見を聴くシステム（都市計画決定のための審議に相

当)が存在しない——などの点が指摘されている⁴⁾。建設省が95年7月から11のダムに対して、その事業性を再評価するためにダム事業審議委員会を設置したのも、そうした点を踏まえたものだろう。審議委員会は学識経験者や関連自治体の代表らで構成されており、委員会の判断で必要に応じて地域住民や自然保護団体を対象とした公聴会や検討会議などを開催することになっている。確かに早期の情報公開によって、計画が変更になったり環境対策がかさんだりして、事業費が高くなることはあるだろうが、事業を見切り発車させて中断や頓挫に追い込まれることによる費用損失の拡大を避けるためには、情報公開に伴う手間を惜しむべきではないだろう。

4. 公共事業に望まれる情報公開

(1) 最近の情報公開の事例

最近では、公共事業者側にも情報公開の意義、事業の合意形成への住民参加の重要性の認識が高まっている。都道府県レベルでは情報公開条例を定めて情報公開に前向きな自治体が多いし、早期の段階から事業計画を明らかにして環境影響評価を効率よく行おうとする試みが盛んである。国レベルでも前述したように情報公開法の制定の動きが活発になったり、97年6月に成立した環境影響評価法では、環境影響評価の前提となる実施計画の公告・縦覧の時期を環境調査の前に行うようにしている。そうした最近の動きをいくつか挙げる。

a) 河川法の改正⁵⁾

97年の通常国会で改正された河川法では、計画時に周辺住民の意向を反映できるようにするために、ダムや堤防などの具体的な整備の計画を明記する「河川整備計画」を導入した。河川管理者は河川整備計画の案を作成しようとする場合に、「河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」「必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」「あらかじめ、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない」、そして「河川整備計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない」とした。

b) 環境影響評価法の制定¹⁰⁾

道路、ダム、鉄道など、12の大規模な建設事業が環境に与える影響を事前に調査することをうたった環境影響評価（アセスメント）法が成立した。住民の意見を事業に反映させるため、計画の早い段階で情報を公開するのが特徴である。99年6月までに施行される。ここで注目されるのは、「事業者は、対象事業に係る環境影響評価を行う方法について環境影響評価方法書を作成し、公告・縦覧を行い、環境の保全からの意見を有する者がこれを述べることができることとする」としたことだ。さらに関係都道府県知事は、関係市町村長の意見を聴いた上で意見を述べるができる。事業者はこれらの意見を聴いてから環境影響評価の方法を定め、現行の制度でも作成することになっている環境影響評価準備書の作成に入る。これまでは準備書が住民に公告・縦覧されるのは、環境影響評価の終了後だったが、今回の制定では事前に意見を述べることによって、環境影響評価の方法にも意見が反映される道が開かれた。

c) 神奈川県環境影響評価条例の改正¹¹⁾

神奈川県は、環境影響評価条例を改正して、事業計画の段階から総合的に環境に配慮するための事前手続き、事業者による事後調査手続きの導入、その他の規定の整備を行って、環境影響評価制度の充実を図ることになった。98年7月に施行したいとしている。これまでは手続きの中で事業者が提出した予測評価書案を知事が公告・縦覧し、それに対して住民が意見書を提出できた。今回の改正では、予測評価書案作成に必要な環境現況調査の前段階、つまり事業の実施計画がある程度固まった段階で事業の実施計画書の提出を求める。実施計画書は知事が公告・縦覧し、住民が意見書を提出できる。そうした結果をもとに知事は審査意見書を作成し、審査会に答申する。事前手続きのタイミングは事業者の判断に任されているが、環境現況調査に1年、事前手続き自体に6カ月ほどかかるので、現行の手続きより少なくとも1年半は遡って住民に実施計画が周知できることになる。ただし、国の環境影響評価法案の適用事業については、そちらが優先する。

(2) 公共事業の情報公開のあり方

公共事業では、構想、計画、実施の各段階での情報の質は異なるが、情報公開の重要性、必要性は共通している。日本の公共事業は全国総合開発計画を根幹にしており、国土審議会場で専門的な見地から審議にかけられる。国レベルでの公共事業の方向性を知ることができるため、最も重要な意味をもつ情報であるが、まだ一般国民の関心は薄い。

しかし、計画から実施へと移るにしたがって、事業に対する住民の関心は急速に高まる。それに伴って、情報開示の意味合いも大きくなる。ただ、これまで見てきたように事業実施段階での情報開示は十分とは言えず、開示のタイミングが概して遅いと言うことができる。その原因の一つとして、早期の情報公開が事業予定地の用地買占めなどを招くのではないかと懸念が挙げられる。それを防ぐ対策として、例えば買収予定地周辺を長期開発地区に指定し、地価を一定期間、凍結するといった法案づくり、あるいは行政指導が考えられる。

また行政はその性格上、いったん決定し走り出した事業を見直したり、中断することはできなかったし、事業への反駁があった場合に備え、情報量での優位を保つために情報開示をためらう癖があった。今後もその懸念は残るが、それではせっかく情報を開示しても、住民からの意見を事業に反映させることは難しい。そこで、住民意見を客観的に判断する第三者機関（大局的な見地から住民側と公共事業者側の立場を公平に扱う、公正で信頼のある審議会など）を設置しておくことが考えられる。情報開示は事業の合意形成に住民を参加させることを第一義にしたものではないが、特に環境問題への対応を迫られている事業者にとっては、環境形成に住民の意思を吸い上げることは必須になってきた。

次に、情報公開とそれによる住民意見の吸い上げのタイミングが問題になる。環境影響評価では、予測評価書案の作成が一つのポイントになる。評価書案の作成には環境現況調査が盛り込まれる。調査項目は多岐にわたり、1年以上かかるのが常である。事業者は、この調査の成果をもとに事業執行の正当性を主張したいところだが、調査が十分に行われなかったり、事業を推進したいという事業者の意向を調査会社が尊重するあまり、結果として事業者が都

合がよいようにデータを操作することがあるという問題が指摘されている。場合によっては、事業者に都合のよいデータしか公表しないこともある。

こうした批判を解消する手段として、神奈川県が環境影響評価条例を改正したように、環境調査前に実施計画内容を住民に縦覧し、早期の段階から事業への監視ができるようにした点は大きな前進である。国の環境影響評価法も同様の趣旨であるし、建設省の改正河川法でも、具体的な整備計画を作成する前段階で住民や関係自治体に意見を聴く仕組みになっている。こうした仕組みでは、早期の段階から住民や第三者の目で自然環境や生活環境への配慮を事業者に求めることになるため、環境形成にとって望ましい方向であると考えられる。

情報公開は、住民の意思を直接的に聴くことによって住民を事業の合意形成に参加させる、いわゆるPublic Involvementへの第一歩となるものである。こうした動きは海外でも見ることができる。例えば91年に制定された米国総合陸上輸送効率化法¹⁴⁾では、交通計画の策定にあたり、住民、影響が及ぶ公共体、輸送機関の組合、民間輸送機関などの関係者に計画案にコメントをさせる機会を与えることを規定している。また情報公開に関し、米国では現在の大統領令によって、25年を経過した政府文書は一部例外を除いて自動的に公開するものとしている¹⁵⁾。

日本でも地方自治体のレベルでは住民参加の試みが盛んになっている。成功の鍵は事業者側が情報をどこまで公開できるか、それによって行政への信頼を植え付けることができるかにかかっていると言っても過言ではない。公共事業に関する行政公文書は原則として、すべて公開できる体制にすることが望ましいが、公共事業における情報の扱い方には難しい面があり、情報公開の得失をよく理解して情報を発信しなければならない。その際に、公共事業に携わる者は事業への第三者による客観的な評価を受ける覚悟が必要である。情報公開によって、事業の遂行が遅れたり、責任の追及につながることも考えられるが、結果的に公共事業の透明性と信頼性が獲得できるであろう。今後は、事業の進捗に合わせた情報の提供が必要なのは当然のこととして、インターネットを利用した英国のThe Code of Practice on Access to Government Information¹⁶⁾のように、住民が

いつでも情報を入手できるような体制を整備することが課題である。また情報公開には情報を平易に説明するコンサルタントなどの専門家やマスコミの役割が重要であり、住民に対して、情報公開の意味を浸透させることも必要不可欠である。その結果、事業者と住民が双方が互いの立場を理解しようという前提に立って情報を共有することが、実質的なPublic Involvementを可能にするのである。

5. 結論

・情報公開は合意形成の過程を明瞭にするもので、社会資本の質を確保するうえで不可欠である。また社会資本によってはPublic Involvementが有効であるが、情報公開はその前提になるものである。

・情報公開について、事業者と住民がその意義を十分に理解することが重要である。公共事業に携わる者は、事業への第三者による客観的な評価を受ける覚悟が必要である。一方、住民も他人の扇動的な意見に振り回されることのないよう、地域社会や後世代も視野に入れた責任のある言動が求められる。

・公共事業に関する行政公文書はすべて、いつでも公開できる体制にすることが望ましい。ある公文書が作成された時点、あるいは住民から請求があった時点で公開できなくても、公開時期を明らかにして国民や市民の評価を仰ぐべきである。

・地域（自治体）や住民の意見を吸い上げることができるように、情報公開は事業の早期の段階から行うのがよい。その際に、事業計画の見直しや意見調整を行う第三者機関（大局的な見地から住民側と公共事業者側の立場を公平に扱う、公正で信頼のある審議会など）の設置が必要である。

・事業に関する情報に住民がいつでもアクセスでき

るような体制を構築することが今後の課題である。

【参考文献】

- 1) 松井茂記：「情報公開法」，岩波新書，96年4月
- 2) <http://www.somucho.go.jp/>
- 3) 日本開発銀行国土政策チーム：「変わる日本の国土構造」，行政，96年11月
- 4) 「欧米諸国における治水事業実施システム」，国土開発技術研究センター，97年3月
- 5) 「土木計画とパブリックインボルブメント」，土木学会土木計画学研究委員会，97年6月
- 6) 日経BP社：「日経コンストラクション」94年11月11日号，95年6月9日号，96年3月22日号ほか
- 7) 日本経済新聞：97年6月23日，6月30日朝刊ほか
- 8) 西鳥羽和明，佐伯彰洋：「審議・検討等に関する情報」，法学教室No.201「情報公開の重要判例」，有斐閣，97年6月
- 9) 「第140回国会 河川法の一部を改正する法律案関係資料」，建設省，97年3月
- 10) 「第140回国会 環境影響評価法案参考資料」，環境庁，97年3月
- 11) 「神奈川県環境影響評価条例の一部改正について」，神奈川県，97年6月
- 12) 五十嵐敬喜，小川明雄：「公共事業をどうするか」，岩波新書，97年3月
- 13) 家木成夫：「環境と公共性」，日本経済評論社，95年7月
- 14) Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991
- 15) 近畿弁護士会連合会ほか：「開かれた政府を求めて」，花伝社，95年12月
- 16) The Code of Practice on Access to Government Information

Role of Information Disclosure in Forming Consensus for Public Projects

Recently many troubles and opposite campaigns by citizens or nature lovers have occurred in public projects in Japan. The reason is citizens are concerned to environment or the way of use of tax. So it is very much important to form consensus for public projects. The conclusion of this paper is, information disclosure as to public projects has merits and demerits, but it is considered to be the condition of forming consensus. For some public projects, public involvement is necessary to form consensus and information disclosure enables to involve citizens to public projects.