

第30回 運輸政策コロキウム

交通インフラ整備への市民参加の可能性とその影響

- ドイツにおける長距離交通インフラ建設を例に -

平成11年5月27日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 司会 伊東 誠 企画室長

2. 講師 アンドレア オーバーマウア 研究員

3. コメンテーター 屋井鉄雄 東京工業大学教授

報告の概要

1 はじめに

交通インフラ整備は市民生活に大きな影響を与える。また、市民がインフラ整備の情報を得て、意見を述べることは、民主主義における市民の重要な権利の一つである。本報告では、長距離交通インフラ整備への市民参加をドイツの具体的事例から分析し、その長所、短所及び限界を評価する。

ここで主題に入る前に、市民参加に関連する主体者の用語を定義する。

まず、法律で規定された権利をもとに、市民を二つのグループに分ける。一つは、交通インフラ整備の影響を直接受ける「影響市民」(directly affected citizens)である。影響市民は、情報入手の権利、閲覧と異議申立の権利、異議を議論する権利、計画確定認可に対する提訴の権利を持つ。もう一つは、「関心市民」(interested citizens)で、情報入手の権利のみを持つ。

また団体については、公的機関、環境保護団体、市民団体、営利会社等を全て合わせて、「関連機関」(representative groups)と呼ぶ。

2 交通プロジェクト策定過程における市民参加の権利

ドイツでは、交通プロジェクト策定過程における市民参加の権利が法律によって明確に定められている。以下、プロジェクトの策定過程と法律に基づいた

市民参加権利の関係についてまとめる。

まず、長距離交通インフラ整備計画は「ドイツ連邦交通路計画」に組み入れられる。この段階では厳密な路線設定をしておらず、交通インフラ整備に対する市民への具体的な影響や関係性が明らかでない。加えて、計画作成に関する政治的・実務的な理由もあり、市民参加は認められていない。

次に具体的な路線設定の検討(路線検討中の市民参加も認められていない)を行った後、「地域開発計画手続き」が行われる。この手続きの際には、地域開発計画法^{注1)}と環境負荷軽減検討に関する法^{注2)}に基づき、市民への告知及び市民の計画情報入手、閲覧の機会が与えられる。ただし、閲覧等の市民参加の規模については、運輸省が決定する。

その後、公聴手続きと計画討議日程手続きを含んだ「計画策定手続き」となる。この過程は、市民参加に関して一番重要な計画段階である。

公聴手続きでは、影響市民に閲覧及び異議申立、異議の議論の権利が与えられている。ただしドイツ統一の後、インフラ整備促進のため段階的に三つの促進法律が施行され、「最優先プロジェクト」に対しては市民参加の権利が制限されることとなった。最初の交通路計画促進法^{注3)}(1991年)は、旧東ドイツ領である新州における最優先プロジェクトの場合、影響市民の提訴によっても計画実現を延期する事ができないことを定めた。さらに、二番目の計画簡略化法^{注4)}(1993年)により、この規定は新州だけでなく全国に適用された。また、市民の異議のない場合は「計画策定手続き^{注5)}」の代わりとして、より簡単な方法である「計画認可手続き^{注6)}」を定めた。計画認可手続きでは、土地保有者の同意だけが必要となる。そして、三番目の認可手続き促進法^{注7)}(1996年)により、最優先プロジェクトに対する市民参加の権利はほぼ計画策定手続きの公聴会に制限された。



講師：オーバーマウア研究員



コメンテーター：屋井教授

計画策定手続きの後、最後に計画が確定・認可され、建設が許可される。計画確定後は影響市民に限って提訴の権利が与えられている。

3 ケーススタディ:ケルン・ラインマインのICE高速鉄道路線プロジェクト

3.1 選択路線部分計画の背景

ケルン・ラインマインのICE高速鉄道全路線の計画は48の独立した部分計画に分けられており、計画策定手続きが部分計画ごとに行われている。ケーススタディの対象は、実際に市民参加によって計画変更された部分計画：Rhein-Sieg郡の「コンセンサス路線」を選択する。「コンセンサス路線」と呼ばれている理由は、ケルン行政区域・Rhein-Sieg郡の行政側と、DB AG(ドイツ鉄道株式会社)・DB Projekt GmbH(ドイツ鉄道プロジェクト有限会社)の事業者側間とで、予定路線変更の合意に至ったためである。

この路線の全長は19.34km。その内訳は主に三つの部分計画で構成されており、第31部分計画(Königswinter市 31.271-36.748建設km), 第32部分計画(Königswinter市, 36.748-40.250建設km), そして第33部分計画(Bad Honnef市, 40.250-45.486建設km)である。

3.2 部分計画の計画策定手続きと公聴手続きのフロー

図 1に示す計画策定手続きと公聴手続きのスキームに基づき、「コンセンサス路線」における計画決定過程を分析する。以下、数字は図 1の矢印内の数字と対応している。

計画策定手続きの開始

まず、DB AGおよびDB Projekt GmbHが、路線部分の地図等を含めた部分計画を担当官庁である連邦鉄道庁へ渡した。それに応じて、連邦鉄道庁

は計画策定手続きを行った。

行政区長官への提出と公聴手続き
市民参加に関する公聴手続きをするため、連邦鉄道庁は部分計画を地方行政区長官へ渡した。このとき、プロジェクトに関係する地方自治体が計画の情報を公開した。誰でも1ヶ月間、公開された予定路線部分の計画を見ることができた。

公聴手続きの開始

地方自治体は1ヶ月の情報公開を経て、2週間の期限をつけて異議や意見を集め、記録した。その後、行政区長官が公聴会の討議日程を検討した。

参加した主な関連機関と市民

公聴会では計画全般に対する異議、意見が討論された。三つの部分計画の公聴手続きに参加した関連機関は、ケルン行政区域の多数の官庁、Rhein-Sieg郡の官庁、自然保護連盟、史跡保護協会、NRW州環境庁、ドイツテレコム、ルールガスAG、Pipeline Engineering等であった。また、市民から参加したのはプロジェクトの影響市民、特に土地保有者だった。それに対して、プロジェクトに直接関係のない関心市民はオブザーバーとして出席できたが、コメント及び議論をする権利はなかった。

異議と要求

公聴手続きにおける異議申立の総数は、第31部分計画では関連機関が39、市民が624人。第32部分計画では関連機関が45、市民が395人、第33部分計画では関連機関が48、市民が498人であった。

「コンセンサス路線」について、関連機関の主な要求は次の通りである。予定路線の高度の6m低下、トンネル区間の延長、騒音防止の増強(特に防音壁、騒音低減盛土の建設と変更)、そして環境保護の考慮であった。トンネルの建設に関する技術的な修正意見や、道路、鉄道の陸橋に対する修正意見もあった。

それに対し、市民の異議、要求として、農業経営への悪影響、工事期間中の騒音問題、騒音防止の措置の不足、防音壁の増強などがあった。さらに、プロジェクトの実現による地価下落の問題、家の窓の強化等の消極的な騒音防止の要求、環境保護と自然保護の不十分な対応等もあった。

公聴手続きの結果

行政区長官は公聴会の後に関連機関及び市民の異議、要求をまとめ、公聴手続きの結果報告を連邦鉄道庁へ渡した。これによって公聴手続きは完了するが、後述するように公聴手続きは一回

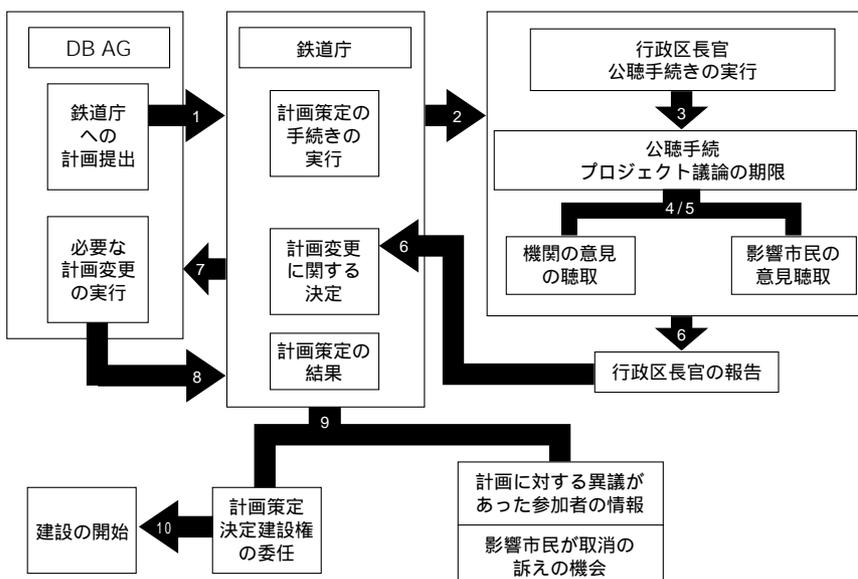


図 1 計画策定手続きのスキーム

で終わらなかった。

連邦鉄道庁の再検討

公聴手続きの結果と連邦鉄道庁自身の検討に基づき、連邦鉄道庁は計画の変更に関する必要な措置をDB Projekt GmbHへ渡した。

計画の修正

連邦鉄道庁の報告よりDB Projekt GmbHは計画を変更し、修正した部分計画を再度連邦鉄道庁へ渡した。その後、連邦鉄道庁がその計画を再検討し、計画策定手続きと公聴手続きの法律との適合性を確認した。

建設権の委任

連邦鉄道庁は異議を含めた計画策定の結果を公表した。決定された計画はDB Projekt GmbHと異議申立をした官庁等へ送られ、その他の関連機関と市民にも情報が提供された。また計画策定手続きの決定により、建設許可権が委任された。

建設の開始

影響市民は計画取消を提訴する権利を持つ。ただし、計画策定結果を提出した後、1ヶ月以内に取消の訴えを起こさなければならない。しかし、ケルン・ラインマインのICEの高速鉄道路線は「最優先プロジェクト」であることから、計画自体を取り消すことはできない。

3.3 計画変更期間の問題

三つの部分計画の計画策定の過程では様々な問題が生じた。最大の問題は、公聴手続きが一回では終わらなかったことである。第31部分計画は4回の修正計画策定手続きを、また第32、第33部分計画は3回の修正計画策定手続きを経て、連邦鉄道庁から認可された。その結果、「コンセンサス路線」の計画策定手続き期間は、第31部分計画は46ヶ月間、第32部分計画は48ヶ月間、第33部分計画は50ヶ月間となった。このように、計画変更の一番大きな問題点は時間であると言える。

3.4 公聴会の結果

「コンセンサス路線」では、関連機関の主な要求(予定路線の高度の低下:図2参照、トンネルの延長、騒音防止の増強)は認可された。しかし、影響市民の異議に基づき認可された要求は、工事期間中の騒音問題に対する措置のみであった。騒音防止の措置と環境保護の考慮に関する要求もあったが、そのほとんどは認可されなかった。これは、最終的に市町村とRhein-Sieg郡とDBAGと連邦鉄道庁が同意した計画が「コンセンサス路線」として実現したことを意味している。

4 まとめ

本報告で得られた重要な点を以下にまとめる。

1. 市民参加は代替案を考える計画策定手続きの段階に限定されている。上流段階である連邦交通路計画でも市民参加の機会を作ることが望ましいと考えるが、政治的・実務的な理由で施行されていない。
2. 法律に基づき、関心市民は情報を知る権利を、影響市民は計画確定認可に対する訴訟権を持つ。ただし、ICE設定路線のような最優先プロジェクトの場合は、プロジェクトを中止させられないという制約がある。
3. ケルン・ラインマインICE路線の三つの部分計画からわかる通り、地方自治体などの関連機関の異議、要求の方が市民の異議、要求より認可される可能性が高い。
4. 1990年代に導入された促進法によって市民参加の影響力は制限されたが、Rhein-Sieg郡における三つの部分計画の公聴手続きは実際のところ大変長引いた。これは、公聴手続き段階での異議と要求を用いた手続きの延期によって、時間稼ぎを図ることが可能なことを意味している。
5. 一般に、プロジェクト担当者は計画実現の時間的制約を考慮し、地方自

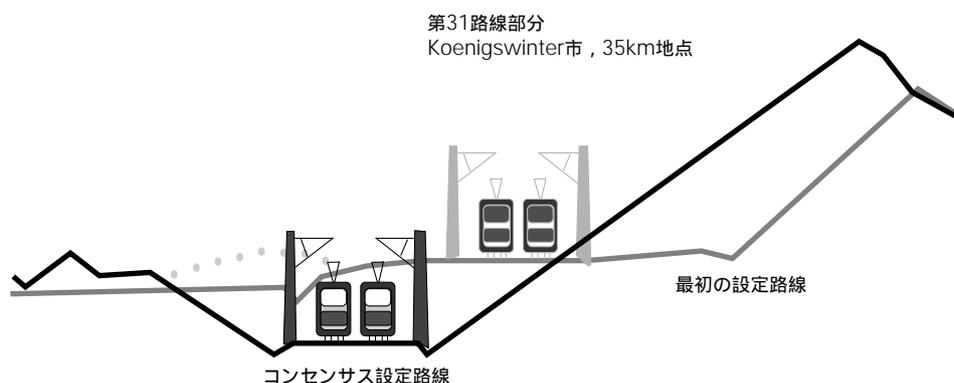


図 2 認可された要求の例

治体や市民の異議，要求に同意することを希望する．ケーススタディの場合，関連機関と自治体の反対に対して，DBAGが公聴手続きに基づいて「コンセンサス路線」の計画を採用した．また，DBAGは影響市民，関連機関，地方自治体との同意のために1億マルク支払っている．以上より，関連機関及び市民はプロジェクトを阻止できないが，公聴手続きによって，地方自治体や市民に利益をもたらす同意を行う可能性を大きくすることができる．

コメントの概要

1 ミュンヘン新空港建設にみるドイツの行政手続き

ドイツの行政手続きの例として，長期計画が滞って有名となったミュンヘン新空港建設時の事例を紹介する．

空港建設の計画策定手続き中に，5年間で249回の公聴会，26,332件(内個人が約26,000件，諸団体約180件，地方自治体約30件)の異議申立があり，当初の計画案は変更せざるを得なかった．計画確定後でも行政裁判所への提訴が認められているのがドイツの特徴である．行政裁判所は速決審理(重要な訴訟は優先して判決するシステム)を採用しており，例えば1980年の4月から10月の6ヶ月間で5,000件の訴訟を判決した．また，予備決定(例：場所の先決)や，部分許可(例：着工許可)なども認められている．このように，ドイツでは計画段階における下流側の制度がはっきりと整備されている．行政にとって，これらの制度は交通プロジェクトに対して極めて有効と言える．

2 欧米諸国の市民参加の比較 広域根幹交通施設に対する市民参加

(PI:パブリックインボルブメント)に関して，欧米諸国の制度とその特色をまとめ，比較する．

- (1)上流段階におけるPIの工夫
(米)ISTEAによる都市圏計画への適用
(仏)ピアンコ通達による上流側の補強
- (2)意見聴取方式
(米)自由度の高い様々な方法
(仏)民意調査
(英)市民協議と公聴会
- (3)社会的合意の表明方式
(米)計画案に記載 RTP, TIP, NEPA等)
(仏)公益宣言
(独)計画確定と行政裁判
(英)審問官と大臣決定

以上を簡単にまとめると，米国では法律は定めるが方法は定めず，また州毎に法律が異なるところに特徴がある．ドイツ，フランス，イギリスは法律・方法共に明確に定めている．特に，ドイツは重要度の高い整備計画に対する市民参加を制限している．イギリスは審問官によって仲裁的な措置を採っている．

3 市民参加の目的は何か

広域根幹施設への市民参加の論点は次のPRIMEとして整理できる．

- Participation : 参加する権利・参加の規模
- Realization : 目的の実現性
- Interchange : 交換すべき情報，情報公開方法
- Methodology : 進行方法，法律上の位置づけ
- Evaluation : 評価方法

このような視点から，東京工業大学ではアメリカ市民に対してPIが交通計画に与える影響についてのアンケート調査を行った．それによると，市民参加によって，1)計画プロセスの所要時間短縮につながると思えない，2)計画プロセスのコスト削減につながると思えない，3)計画の質の向上にはつながらないと思う，4)関係者の計画に対する満足度は高くなると思う，5)他の機関との信頼度は高くなると思う，と言う結果を得ている．

同じ市民参加であっても，アメリカとヨーロッパでは大きく方法が異なり，整理する必要がある．そして，今後の日本の市民参加の方法論についても十分な議論を必要とする．

質疑応答

ディスカッションでは，参加者全員によって以下の議論が交わされた．

- (1)日本では市民参加における用語の定義が定まっていないこと(例えば，citizenに対する市民，住民，国民)．
- (2)ルートの大幅変更の困難性(ドイツでは70年代にはルート変更に対する市民参加が可能だったが，90年代の促進法成立以来認められていない)．
- (3)計画の上流段階における，連邦国家の関与の程度．
- (4)上流と下流という計画段階の違いによる住民参加の意義・方法論の問題
- (5)都市計画手続きとの関連性(特に用地買収の問題)．
- (6)ドイツ連邦と州政府間のプロジェクトに対する関わり方．

特に質疑の焦点となったのは，計画段階の違いによる住民参加方法の問題である．上流過程における住民参加のあり方について活発な議論がなされた．

(とりまとめ：運輸政策研究所 花岡伸也)

注

注1)Raumordnungs-gesetz

注2)Umweltverträglichkeitsprü-fungsgesetz

注3)Verkehrswegeplanungs-beschleunigungsgesetz
VerkPIBG

注4)Planungsverein-fachungsgesetz, PIVereinFG

注5)Planfeststellungs-verfahren

注6)Plangenehmigung-verfahren

注7)Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz,
GenBeschlG