

住民合意に着目した公共事業の用地取得制度に関する改善方策の考察

—ドイツの連邦長距離道路事業制度と比較して—

我が国の公共事業での用地取得で特に難航化するケースで確認される「事業の必要性」や「自然環境への影響や土地利用の合理性」、「周辺の環境対策」への反対や不満について、ドイツの制度での住民合意の形成方法という観点から、連邦長距離道路の事業プロセス制度の分析を行った。ドイツでは、事業プロセスの段階ごとに決定理由となる根拠データが公開され、段階別に異なる合意形成方法が設定されていること、用地取得の正当性と効率性向上を図る上で計画確定手続きが重要な役割を担っていること、計画確定手続きは全ての利益を集中的に調整し、併せて排除効によって計画の安定性と効率化を図る仕組みであることを指摘し、我が国での計画確定手続きの導入の提案と課題を論じた。

キーワード 用地取得, 住民合意, ドイツの制度, 事業化プロセス

室田昌子
MUROTA, Masako

博(工学) 武蔵工業大学環境情報学部講師
前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

1——研究の背景と目的

用地取得の難航化により、社会資本整備の事業期間が長期化する事例は多く報告されている。用地取得の遅延により整備コストが増大化し、便益の発生時期が遅れることは、大きな社会的損失と言えよう。

社会資本整備の見直しが進められ、その整備コストの縮減が指摘されるなかで、いかに効率的な整備を行うかということは、今後益々強く求められると考えられる。このような社会的背景から、社会資本整備を行う上で、時間的にも費用的にも大きな割合を占める用地取得の方法を改善し効率化を図るということは重要な課題である。

一方で、社会資本整備を進める上での社会的環境変化も大きく、例えば、環境問題に対する国民的関心の向上、地域間や住民間の公平性の重視、自治体や住民との合意形成の重視、各地方に適した整備内容や整備方法の必要性の指摘、情報公開や行政の説明責任の重視などが指摘できる。このことは、社会資本整備を進める上で、効率性と併せて、公平性や手続き的正義^{注1)}などの正義性に対しても十分な考慮を図ることを社会が求めているものと理解できる。

用地取得は、効率性と手続き的正義などの正義性の両者を重視し改善方策を求めることが、より重要と考えられる。現代では、所要期間の短縮化などの効率性を追求するだけでは、もはや効率性は実現できないと考える。住民との合意やそれらを踏まえたプロセスは重要であり、このような手続き的な正義を高めることは、効率性を

必ずしも損ねるのではなく、逆に効率性を高める可能性があるのではないかと。本論では、住民合意や透明性などに関する関心の高まりを踏まえて、用地取得の改善方策を考える上で、まずは手続き的な正義性を高めることに着目しその観点から検討を行う。

本研究の目的は、公共事業の用地取得の問題と制度の改善方策を考察することとする。考察する上で、用地取得の難航する理由を既存調査と事例調査により抽出し、その上で、それらの難航理由の特徴により事業化プロセス全体を通じた住民合意のあり方に着目する。住民合意のあり方については本研究では、海外ではどのような解決が図られているかを把握することとし、ドイツの制度を分析することとした。すなわち、ドイツの制度で、日本で確認される難航理由に関して、事業化プロセス全体を通じてどのように住民との合意が図られているかを把握する。その上で、用地取得問題を考える上で重要と考える事業化制度における住民合意方法の分析を行い、日本における制度改善の提案を試みるものとする。

ドイツは、環境保全運動が活発な国であり、また公共事業の実施にあたっては厳しい環境基準をクリアすることが求められ、かつ、旧東ドイツとの合併により、社会資本整備の効率的な整備が強く求められるという事情を抱えている。また、行政は権力の担い手ではなく、住民と対等なパートナーとして社会の形成に関わる管理者であると言った認識が形成されており^{注2)}、住民との十分な情報交換なしの執行には強い反対運動や多くの訴訟による対抗が行われる。このような事情を勘案すると、日本

よりもさらに用地取得が難航化することが予想されるが、にも関わらずドイツでは、用地取得に関する問題は、既に概ね解決していると認識^{注3)}されている。

なお、用地取得制度に関して海外制度分析を行った既往研究としては、宮本による東南アジア諸国の制度、宮脇と西村によるイタリアの制度、谷下による欧米4カ国の比較研究があり、また法学ではドイツの用地補償や土地収用制度に関して多くの実績があるが、事業化プロセスにおける住民合意の視点からの研究はない。ドイツの連邦道路事業に関する事業化プロセスは、大村、室田の研究があり、大規模事業としては山田の研究があるが、いずれも用地取得の観点から検討したものではない。

2——日本において用地取得が難航する原因

2.1 用地交渉の難航理由

用地交渉が難航する理由は、総務省によれば^{注4)}、1位が補償額の不満、2位が事業計画そのものへの不満や行政機関に対する不満、3位が相続関係の未解決あるいは相続人多数による事案処理の遅れ、4位が代替地要求、5位が共有地の所有者や区分所有地の所有者に関わる事案処理の遅れなどがあげられている。

用地取得が難航化した場合に適用されることの多い土地収用については、東京都建設局^{注5)}によれば、その争点として、①補償額の不満、②事業そのものに対する反対、③当事者間の借地割合などの権利割合の不明があげられている。

以上のこれらの調査によると、用地取得が難航する理由としては、「補償額の不満」や「事業計画への反対」、「権利関係の問題」が大きいことが指摘できる。

2.2 用地取得の難航事例に見る理由

用地取得が特に難航した事例を取り上げ、その理由^{注6)}をまとめると、表一1のようになる。難航化した事例としては、土地収用法が適用された事業であり、かつトラスト運動^{注7)}が実施された事例をとりあげた。

これらの事業が難航化する理由をまとめると、①事業の必要性に対する疑問^{注8)} (b^{注9)}, c, e), ②自然環境等への影響の懸念^{注10)} (b, c, e), ③環境影響評価の不備 (b, c, d), ④騒音、土壌汚染などの周辺環境対策^{注11)} (a, b, c, d), ⑤説明方法や情報公開への不満 (a, c, d), ⑥土地利用との適合性 (c, e), ⑦補償への不満 (a) に区分できる。

①から⑥の理由は、前項の総務省や東京都の区分で区分すると、「事業計画への反対」に含まれ、全ての事業で大きな論点になっていると言える。これらの事例を検討すると、当該事業の必要性を地権者や周辺住民らが十

分に納得していないこと、自然環境や景観、生活環境に対しての影響がもたらすこと、なぜその地域が選定されたのかという理由が理解されていないこと、騒音振動やその他の環境対策が不十分とされていること、または強行に主張すれば対策をしてくれるのではという期待があること、説明方法や環境アセスへの不満などからくる行政や事業者に対する不信である。一方、⑦補償額への不満は、これら事例では1事例を除き顕在化していないが、補償額への不満がなかったかどうかは、ここからは判断できなかった。

■表一1 各事例の用地取得の難航理由

事業名	主な難航理由
a. 営団地下鉄半蔵門線	説明方法への不満、騒音への懸念、補償額への不満
b. 北陸新幹線軽井沢地区	騒音振動への懸念、地下化とミニ新幹線化の主張、環境影響評価のやり直し、自然環境への影響
c. 首都圏中央連絡自動車道東京都内区間	道路の必要性、自然環境への影響、文化財や景観破壊、環境影響評価の不備、土地利用との適合性、騒音等の懸念、説明方法への不満
d. 一般廃棄物最終処分場二ツ塚処分場	環境影響評価の不備、汚水漏れなどの環境対策、データ等の情報公開への不満
e. 徳山ダム	ダムの必要性、自然破壊の懸念、適正な土地利用への違反

2.3 難航事例における反対運動の開始時期

5つの事例の事業プロセスを資料収集やインタビュー調査、インターネットにより把握し、難航事例で見られる反対運動に着目して、その各事業の進行と反対運動の開始時期を整理し(表一2)、用地取得の難航化する過程を把握する。参考文献13では、これらプロセスの把握とその分析を行っており、これを踏まえたものである。

営団地下鉄半蔵門線では、平河町2丁目の土地収用事業認定以降に反対団体「地下鉄11号線九段南2反対期成同盟」が結成され、平河町地区と九段南地区に関する陳情や請願が行われている。

北陸新幹線軽井沢長野区間では、工事実施計画が認可された以降で、かつ用地取得開始とほぼ同時期に、「北陸新幹線フル規格反対・在来線強化期成同盟」が結成され立木トラスト運動が始まっている。

首都圏中央連絡自動車道東京都内区間(以下、圏央道)では、署名活動や反対団体の設立は、都市計画素案の説明会の開催直後であり、事業化プロセスの段階で見ると他の事業よりも早い段階で始まっているが、立木トラスト運動は、用地買収開始とほぼ同時期である。

二ツ塚処分場は、先行する谷戸処分場があり、陳情活動は環境影響評価の開始前と早く、団体設立も環境影響評価の評価書公示前と早い。環境影響評価書の公開前に用地取得が開始されているので、トラスト運動の開始は、評価書の公示前であり、かつ用地取得開始以降である。

■表—2 各事業の進行と反対運動の開始時期

名称	環境影響評価書案公示	用地取得開始	着工	土地収用事業認定申請：初回	事業完成	反対運動団体の設立：初回	トラスト運動開始
半蔵門線	—	1972	1973. 3	1974. 2	1989. 1	1974. 5	1977. 3
北陸新幹線：軽井沢・長野区間	1982.12	1991	1991. 9	1994. 2	1997.10	1991. 4	1991.11
首都圏中央連絡自動車道：東京都内	1986	1992. 8	1993.12	1999. 8	—	1984	1992. 7
二ツ塚処分場	1994.11	1994. 4	1995. 9	1995. 9	1998. 1	1993. 4	1994.11
徳山ダム	—	1984	2000. 6	1998.12	—	1995	1998. 7

注：「—」は該当なし

徳山ダムは事業実施計画の認可以降20年近く経過し、かつ域外移転の契約完了以降に、反対団体「徳山ダム建設中止を求める会」が設立されトラスト運動が開始された。

半蔵門線や北陸新幹線では、用地取得以降、または用地取得と前後して、反対団体が設立され反対運動が本格化しており、徳山ダムでは、移転契約完了以降に新たな反対運動団体が設立されている。

圏央道や二ツ塚処分場では、環境影響評価書案の公示前と早いのが、いずれの事業も、用地取得開始に前後してトラスト運動が始まっており、用地取得段階に入って反対運動が本格化、もしくはより激化している。

2.4 用地取得の難航原因のまとめ

用地取得難航事例の最大の反対理由は、事業計画に対する反対であり、これは①事業の必要性、②自然環境への影響や土地利用との適合性、③周辺環境対策、④行政不信に区分できる。

反対運動の開始時期や本格化する時期は、用地取得段階以降が多く、この段階での反対運動は用地取得の長期化を招くことになる。

用地取得に至るまでの前段階で、住民などの情報や意見交換が不十分、または合意形成が不十分等の問題が指摘できる。用地取得段階では、相互の歩み寄りが一層困難であり、議論は平行線のまま反対運動の先鋭化や広域化が起こる状況になると言える。

用地取得の長期化は、相互の信頼関係を低下させ、このような状況をマスコミ等が報道することにより、行政等の市民からの信頼がさがり、別の地域で公共事業を整備する時にも、さらに多くの反対が出現し、それによって一層事態が深刻化するというスパイラルダウンの状況に陥ることが想定される。このような状況では、公共事業の整備は膠着状態となり効率性が著しく低下することになる。

3——事業化プロセスでの住民合意の視点

本研究では、用地取得制度を分析するにあたり、用地取得が難航する事例で住民や地権者から反対理由としてあげられる、「事業計画に対する反対」に着目する。本

来この問題は、用地取得段階以前に解決される問題と位置づけられ、用地取得とは異なる問題である。しかし現状を踏まえると、用地取得が難航する主要な理由の一つであり、大規模な反対運動で最後まで平行線のまま対立が深刻化する最大の論点と考えられるためである。一方、補償額への不満は、評価額や算定基準や算定期間の問題など、事業計画そのものに対する合意とは異なる問題と考え、本項では取り扱わないこととした。

また「事業計画への反対」を、難航事例を参考にしてさらに①事業の必要性、②広域レベルの自然環境等への影響や土地利用の適合性、③周辺の環境対策に3区分する。

①「事業の必要性」とは、その事業の必要性を客観的に把握することである。②「広域レベルの自然環境等への影響」とは、例えば広範囲での動植物や生態系への影響、広範囲の大気汚染や水質汚濁、重要文化財への影響などであり、「土地利用の適合性」とは、例えば居住地域の分断や自然公園地域との適合性などである。広域レベルと明記したのは、周辺環境と明確に区分するためであり、前項の事例でもその内容を検討すると区分可能である。③「周辺の環境対策」とは、例えば地区内道路の分断や騒音振動問題、周辺地域の排水対策、日照や風害などである。また、これらの3点は、後述するようにドイツでも事業化プロセスで主要検討事項となっている。

これら3点について、事業化プロセスの中でそれぞれ、ドイツではどのように住民との間で理解や調整を図り合意を形成する仕組みとなっているかを把握し、さらに用地取得の段階での調整や合意形成を含めた仕組みを検討する。その上で日本との比較より、事業プロセス全体としてどのように調整プロセスを設計すればよいかという視点から取り組むものとする。

公共事業の中でも比較的問題が深刻化し複雑化するのは、大規模で広域的な事業と言える。本研究では、ドイツでも整備が多く実施される連邦長距離道路(アウトバーン)を対象として、その制度を把握し、どのような調整が図られているかを把握することとする。従って比較する日本の制度についても、高速道路を念頭に置く。

4——公共事業における事業化プロセスでの住民との合意形成と用地取得

—ドイツ連邦長距離道路の場合—

ドイツの連邦長距離道路事業は、連邦政府が整備を決定し、州政府が具体化し計画を作成して整備を行う。本項では、前項3点が事業化プロセスの中でどのように合意が図られ、用地取得に至るかを把握分析する。

4.1 事業の必要性

ドイツの連邦長距離道路の整備にあたっては、長距離道路整備法^{注12)}第1条に基づいて連邦政府が需要計画を作成し、同第4条に基づいて、5年ごとに需要計画で必要性の有無の検討を行うことが規定されている。事業の必要性については、この需要計画のなかで検討される。検討項目は交通需要のみならず、国土計画、環境保護、都市建設に関する事項を考慮するとされ、全国で計画されている連邦長距離道路の各路線の必要性を順位づけるための比較評価を実施し、優先順位を決定する。

情報公開や住民との合意方法については、優先順位を決定するための根拠データと需要計画は公表され、誰でも意見を述べることができる。しかしこれに対する回答義務はなく、直接的に住民との協議を行う場は設定されていない。

4.2 広域レベルの自然環境等の影響や土地利用の適合性

「広域レベルにおける自然環境への影響や土地利用の合理性」については、路線決定段階で検討され、住民参加が行われる。路線決定までの手続きは、需要計画の次の段階として連邦長距離道路法^{注13)}で定められている。同法16条では、路線選定の際に、国土整備法^{注14)}、環境影響評価法^{注15)}の検討結果を考慮するとされている。環境影響評価法15条には、路線選定時の環境適合性の検査実施と、その際の住民参加方法が規定されており、公告縦覧や発言の機会などが規定されている。国土整備法15条には国土整備計画手続きの実施が定められ、国土整備法通達1条には路線決定時における同手続きの実施が定められている。

路線決定までの具体の進め方や住民参加方法については、路線選定手続きとして各州法で定めている。州政府の検討項目^{注16)}は、①交通項目:混雑緩和などの交通への効果と概算費用、②環境項目:自然保護地域や保養地、河川水路、景観などの環境への影響、③国土整備項目:国土整備計画との適合性や効果、地域構造の改善、優良農地や森林地などの土地利用との適合性の観点から複数路線の比較を行い、優先路線を絞り込む。

この際に実施される住民への情報公開は、まず、複数路線の比較データや、優先路線案に関する関係組織^{注17)}との協議の議事録優先路線案の公告縦覧、環境影響評価に関する書類の公告縦覧であり、これら公開資料に関する説明会を開催する。すなわち、自然環境への影響や土地利用の合理性、交通への効果に関する比較資料が情報公開され、これらに関する説明会が開催される。

その上で、住民からの意見書の受付、意見書によって計画を修正した場合などの説明会の再度の開催、住民からの意見書に対する事業者側からの回答の提示義務、説明会の議事録や回答書の公開、路線決定書の公告縦覧などを実施する。住民からの意見書に対しては、合理性のある指摘については計画に反映し、そうではない場合は明確な理由とともに回答を出す義務がある。

まとめると、複数路線を比較検討できるデータを提示し、住民に公開し、住民からの意見に対して、事業者は計画に反映しない場合はその理由を提示するか、または計画変更を行う義務がある。これらのプロセスを通じて、住民の意見を反映する仕組みとなっている。

4.3 周辺的环境対策

路線決定の次の段階は、計画確定手続きを行うための資料作成と、計画確定手続きを実施する段階が規定されており、「周辺的环境対策」に関する検討は、当段階で実施され調整される。

計画確定については、連邦長距離道路法17条に計画確定手続きとその一部分である聴聞手続きが定められ、その具体内容は行政手続法^{注18)}72条から78条に定められている。また、環境影響評価法9条に、行政手続法73条に従った聴聞手続きの実施が定められている。環境影響評価法9条には、聴聞手続きの事前に先行手続きとして、住民参加の方法が規定されている。

計画確定資料を作成するにあたり、連邦長距離道路法16a条の予備手続きにもとづき、土地の測量が実施され、住宅所有者の了承がある場合は、住宅内も調査を行い、土地建物の権利関係を確定する。

これらの調査に基づき、権利関係を確定した個別の敷地や建物単位の検討を行い、確定資料を作成する。検討される項目は^{注19)}、①周辺地域の騒音振動や土壤汚染、動植物への影響などの環境関連の項目、②事業に伴う他のインフラ施設の移設などの公共公益施設に対する項目、③農用地対策やBプランとの適合性などの土地利用項目、④整備計画と費用、アクセス道路整備や地域交通の移設などの交通項目があげられる。

住民への情報公開方法としては、事業に関する環境影響評価や道路計画の住民説明会を開催し、事業者であ

る州道路局が、道路の設計図、建物リスト、用地取得計画図、環境保護措置などの計画確定資料を作成し、これらの資料を公開^{注20)}する。行政手続き法に基づき、資料の公告縦覧を行うが、事業に伴って権利の変更や何らかの不利益(例えば騒音や排水)が発生する事項については、個々の権利者が自己の権利とどの方な関係があるかを把握できる資料を公開し、その上で各環境基準などと照合させ、問題のないことを示すか、または問題のある場合は対策を示さなければならない。

住民からの意見を反映する方法としては、まずは説明会で意見交換が実施されるが、正式には聴聞手続きがその中心に位置づけられる。聴聞手続きは、公開された確定資料に対して、異議申し立てのある者は、異議申し立てを行う。異議申し立てに対しては、州の聴聞部局^{注21)}が仲介者となり聴聞会を開催し、事業局と異議申し立て者が直接審議できる場を設置する。異議申し立てが認められた場合は、計画の変更、または対策を講じることが必要であり、大きな変更の場合は再度聴聞会を開催することが必要である。

異議申し立ては、当該事業に関連する全ての利益が対象となるので、計画確定段階で検討された「周辺の環境対策」ばかりではなく、路線決定段階で検討された広域レベルでの「自然環境への影響や土地利用の合理性」に関する問題も、この段階で異議申し立てを行うことができる。

住民などからの異議についての調整が終了し聴聞会が終了したことを受けて、事業の決定を行う計画確定部局が、計画確定に関する裁定を行い、計画確定決定を行う。

4.4 用地取得

以上の3段階の検討と住民との合意手続きを経て、用地取得を開始することができる。用地取得については、連邦長距離道路法18条に占有手続き、19条に土地収用と補償手続き、連邦建設法典^{注22)}の104～122条に収用手続きの規定があるが、具体には各州の用地取得・補償・土地収用法や道路法に規定されている。

この段階での調整内容は、地権者などの権利関係者と補償方法や補償金額のみが協議される。補償以外の事項について、例えば環境対策については、地権者は協議する権利がない。また、地権者などとの個別の協議が実施されるが、権利関係者以外との協議の場はない。土地収用については、例えばヘッセン州やDEGES^{注23)}では、3回以上協議をして合意に達しない場合は土地収用を適用する規定があり、機械的に適用する仕組みとなっている。

用地補償に関する協議内容は議事録として記録され

るが、原則的に公開はされない^{注24)}。なお、補償金額の算定根拠となる取引価格については、連邦建設法典195条に規定されるように、全ての取引が集約され売買価格事例集としてまとめられている。これらをもとにして作成された標準地価は同196条に従い公表されている。

土地収用では、連邦建設法典107条で規定されるように、権利所有者、事業者、関係行政庁に口頭弁論の機会があるが、併行して同110条にあるように協議も継続される。

4.5 住民との合意形成に関する日本の制度との比較とりまとめ

ドイツの事業化プロセスにおける住民との合意形成に関連する制度をまとめたものが表—3である。

「事業の必要性」については、ドイツ連邦道路事業では最初の需要計画で検討され、5年ごとに必要性を見直し、各道路の比較評価による優先順位を決定する。評価基準や評価方法、評価結果などの優先順位の根拠データは公表され、住民は公開資料を見て意見を述べることができる。

一方、日本での「事業の必要性」に関する合意形成は、高規格幹線道路網については、予定路線について国土開発幹線自動車道建設審議会の議を経て道路網計画を決定しているが、ドイツの需要計画段階にあるような各道路の整備の優先順位を比較評価し、公表する仕組みは確立されていない。従って、ドイツの制度と比較すると、日本では、各事業の必要性や全体における個別事業の必要性の順位が、住民からは理解しにくい仕組みと言える。

「広域レベルの自然環境への影響や土地利用の合理性」は、ドイツでは広域的観点からの比較検討段階である路線決定段階に主として調整される。複数路線の比較データの公開や路線案に対する関係組織の議事録の公開、住民との情報や意見の交換、路線案の公告縦覧や意見書提出、住民からの意見書への回答義務がある。特に自然環境については、ドイツの認定環境保護団体は大きな影響力を有しており、この段階で関係組織として協議に参加するので、立場の対立する関係者による協議がなされることになる。

一方、日本では、国土開発幹線自動車道の基本計画作成や高速自動車国道の路線指定にあたり、複数の路線を比較して適合性を判定した結果とその間の関係団体間との協議内容の議事録を公表することはない。また、基本計画や路線指定に関する住民への公告縦覧や住民からの意見に対する回答義務はない。ドイツの制度と比較すると、日本では、自然環境や土地利用との適合性がどのように考えられ、なぜその地域が選ばれたかという

理由が、早い段階で見えにくいと考える。ドイツでは、これらの制度により、反対運動を未然に防止するとともに、住民は、事業の立地に賛同しないまでも、反対する理由が見あたらないう状況になるのだろう。

「周辺の環境対策」は、ドイツでは、敷地建物単位の詳細な検討を行う計画確定決定段階で住民との情報や意見交換、調整が行われる。この段階では環境に及ぼす全ての影響と対策を公表し、その上で異議申し立てを行い、聴聞会の場で協議を行う。例えば、騒音対策や排水対策などは、個々の建物や敷地単位で検討され、それに関して異議のある権利者との協議が行われる。

日本では、周辺の環境対策に関する関係者への説明は、環境影響評価の各手続きで実施される。しかしこの段階は、各個別の権利と必ずしも結びついておらず、より詳細な計画の検討は、環境影響評価実施後に行われるために、環境影響評価段階では説明しきれない内容が多いと言える。環境影響評価の評価書作成以降、及び都市計画事業では都市計画決定以降に、さらに測量などが実施され地籍が確定され、実施計画が検討され、周辺住民などの関係者を対象とした事業説明会などが実施される。ドイツの計画確定手続きの段階は、日本の実施計画段階での事業説明会の段階に相当するので、測量や地籍調査にもとづいた個別の詳細な利害が協議される。

■表-3 事業化プロセスと住民との合意形成制度

事業化プロセス		需要計画	路線決定	計画確定決定	用地取得
調整方法	事業の必要性	○	×	×	×
	広域レベルの自然環境への影響や土地利用の合理性	△	○	○	×
	周辺環境対策	×	×	○	×
	補償方法や金額	×	×	×	○
情報公開	根拠データ	○	○	○	×
	他組織との協議議事録	×	○	×	×
	説明会の議事録	×	○	○	△
	意見や異議	○	○	○	×
調整方法	意見や異議への回答	×	○	○	×
	公聴会・説明会の開催	×	○	○	△
	意見書・異議の提出	○	○	○	×
	意見書等への回答義務	×	○	○	×
	異議者と審議の場	×	×	○	○

注：○は該当、△は一部、又は法制度に基づかない、×は非該当

用地取得は基本的に計画確定決定以降開始されるので、計画内容に関する全ての調整が終了している段階である。従って、補償方法や補償金額のみが協議され、日本で見られるように、この段階で事業計画そのものに対する事項が協議されることはない。法律の規定ではないものの、協議者との個別議事録が作成され、協議の証拠とされる。事務的に土地収用が適用され、日本で指摘さ

れるような用地担当者の熱意や訪問頻度が重視されることはなく、結果として効率的に用地取得が実施される。

以上をまとめると、ドイツの制度では、各事業段階ごとに、比較的明確に検討される事項が定まっており、それぞれの検討事項に対応して異なる合意方法が設定されている。「事業の必要性」「広域レベルの自然環境への影響や土地利用の合理性」「周辺の環境対策」はそれぞれ段階ごとに検討され比較データなどの関係資料が公開されるので、決定理由がわかりやすい。一方、反対する反対者は、合理的な反対理由が必要であり、感情的な反対や利己主義的な反対は却下される。用地取得はこれらの調整終了後に開始するので、用地取得段階では補償に関する協議のみに限定しており、効率的に進めることが可能である。日本では、各段階で計画内容やその理由が公表されつつ事業化が進行しているわけではないので、最終段階である用地取得段階で泥沼化していくと考えられる。

5——計画確定手続きと用地取得

用地取得制度を考える上で、ドイツでは計画確定決定での手続きが重要な役割を果たしている。用地取得の開始前に計画に関わる全ての利益を調整する役割を担うものである。計画確定決定は、土地収用を行うための前提として位置づけられており、日本の土地収用法の事業認定や都市計画事業認可に該当すると言えよう。本項では、計画確定手続きについて、日本の仕組みとさらに比較を行い特徴を明らかにする。

5.1 日本における手続き—国レベルの道路事業

日本では、住民への計画内容の公開と意見書の提出を伴う計画の決定手続きとしては、都市計画決定の手續きがあり、併せて環境影響評価の手續きが実施される。しかし、この段階では、測量調査や地籍などの権利の確定が終了していないために、各権利者にとっては具体的な状況を十分に把握できない段階で、決定が行われることになる。

その後に実施される都市計画事業認可段階では、測量や地籍調査が概ね終了しているので詳細な状況がわかるものの、この段階の手續きは、国土交通大臣の承認、知事や市区町村長への送付と縦覧、都市計画決定から2年以内などの手續き規定であり、行政の内部手續きとしての性格が強い。

また国レベルの高速道路事業では、その後の事業プロセスとして、国土開発自動車道では高速自動車国道法の整備計画の作成が定められ、道路整備特別措置法の

工事実施計画書の作成が定められている。整備計画については、国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て国土交通大臣が定め、区域の公告縦覧を行うことが定められ、また工事実施計画書は、国土交通大臣の認可手続きが定められている。これらの手続きも、行政の内部手続きと位置づけられる。

ドイツの計画確定手続きは、まだ計画が決定されていない段階であり、これに相当する日本の都市計画事業認可の段階は、既に計画が決定されているという違いがある。権利関係者にとっての最大の関心事は、自己の権利に関する変更や影響であると考えられるが、日本では、その詳細がわからない段階で決定を行うために、その後、詳細がわかった段階で改めて反対をするという状況が生まれやすいと言える。

最も住民が関心を抱く事業説明会の実施段階では、これを受けた手続きとしては、上述の行政の内部手続きが該当している。ドイツの計画確定手続きに見られるような、各対策を公表する公告縦覧や、異議申立や聴聞会、それに対する回答を行うと言った手続きがない。各対策は、現場での裁量権が大きく、従って、住民側は強い反対をするほど、十分な対策が行われると言う期待を抱きやすく、ゴネ得の発生やその結果としての不平等を生じさせやすいと言える。

5.2 計画確定決定の特徴と用地取得での効果

計画確定手続きで、関係利害者との調整を行う上で重要な役割を果たしているのは、前述の聴聞手続きにある。用地取得段階で、事業計画に関して実態としても協議されないのは、聴聞手続きの位置づけにあると考えられる。

聴聞手続きでは、事業に関わる全ての公益、私益を対象とした異議申し立てに対して、全て聴聞会で審議すると規定されている。異議の内容は、法律に基づく基準と照らし合わせ、合理性があれば計画を変更する必要がある。それぞれの異議が決着することにより、異議が徐々に絞り込まれ、全ての異議が最終的には決着する。

併せて聴聞会での議論は、異議申し立てした事項だけが対象であり、異議申し立てをしなかった事項は、聴聞会の開催を要求する資格がない。また、計画確定手続き終了後に、さらに異議のあるものは行政訴訟を行うことができるが、これも異議申し立てをした事項のみに絞られる。

これは、行政手続き法75条2項に規定される「排除効(Ausschlusswirkung)」と呼ばれる効果であり、手続きの中で異議申し立てをした事項とその異議申し立て者のみが、その後の手続きに参加できるというものである。従っ

て、際限なく新たな問題が提起される可能性がない。

このような手続きを経て、用地取得を開始するので、用地取得では補償に関する事項のみを協議することが担保され、効率的な用地取得が実現できると言える。

計画確定手続きは、事業者側の義務と責任が明確なだけでなく、住民や地権者側の義務と責任も明確と言える。事業者側は、住民に対して計画確定資料を十分に説明し、理解を徹底させることが責任とされている^{注25)}。一方住民は、まず異議があるかどうかを、説明会への参加や公開資料より把握する責任があり、異議がある場合は決められた期限までに異議申し立てをする責任があると言える。異議申し立ては、この事業により権利侵害を受ける者の、権利であると同時に責任でもあると捉えられる。それを怠った場合は、住民側の権利がなくなると捉えることができる。

6——まとめと提案

6.1 本論のまとめ

ドイツの事業化制度について、日本の用地取得で問題化する「事業の必要性」「自然環境への影響や土地利用の合理性」「周辺の環境対策」に関しては、それぞれ事業段階ごとに決定理由となる比較データなどの資料を公開し、路線決定と計画確定決定の各段階では住民との意見交換を行い合意形成を図った後に次の段階に進むという特徴があった。

特に、計画確定決定段階は、全ての利益を集中的に調整し、かつ異議を解決し最終決着を図る聴聞手続きがあった。この段階で十分な調整を行い、事業と用地取得の正当性を高めるとともに、併せて排除効によって際限なく新たな問題を提起されることを防止する仕組みとなっていた。

計画確定決定からみた用地取得の効率的な理由をまとめると、①基本的に計画確定決定段階に十分な調整を行い、確定決定が終了しないうちに用地取得を開始しないこと、②計画確定時の異議申し立ては、住民や地権者の権利を守ると同時に、計画の安定性を守るための仕組みと理解できることである。

計画確定決定段階は利害関係が明確化し、住民の関心が高く反対運動が活発化する段階に該当し、住民との調整が最も重要な段階と言って良いだろう。この時期に十分な情報公開をして、多くの時間をかけて調整を行う一方で、用地取得以降は速やかな実施を行うというのがドイツの制度の基本的な考え方と言える。

日本では、詳細な利害関係のわからない早い段階で計画を決定し、環境への影響が詳細に把握できない段

階で環境影響評価書が出され、計画確定決定段階に相当する都市計画事業認可段階では、利害を調整できる正式の手続きがない。住民にとってはよくわからない段階で計画が決定され、その後、参加の機会と責任がないために、後になって問題提起がなされ、議論が繰り返されると考える。

6.2 用地取得に着目した事業化プロセスの改善の提案

6.2.1 土地収用法の改正と都市計画事業認可

都市計画法に基づく事業認可は土地収用法の事業認定に該当するが、住民との調整という観点から見ると両者には隔たりが生じている。2001年7月の土地収用法の改正で、事業認定手続きとして①事前説明会の開催義務、②公聴会の開催義務、③社会資本整備審議会等の第三者機関の意見聴取の義務化、④事業認定理由の公表が追加された。

このように土地収用事業認定は住民への説明や透明性が強化されたが、その一方で、行政内手続きが規定されているだけの都市計画事業認可とは、住民との手続き上の違いが生じていると言える。

6.2.2 改善方策の提案について

以上の状況を踏まえて、本項では、我が国での都市計画事業の認可段階に、ドイツの計画確定手続き制度を参考にその導入を検討する。その内容としては、①周辺対策を含めた詳細データの公表と住民や利害関係者への説明会の開催、②利害関係者の異議申立ての機会の提供と責任の明示、③異議に対する事業者側の回答と理由明記の義務、④第三者主催の聴聞会による異議者と事業者の審議、⑤審議を受けた計画変更と変更に対する審議を実施し、これを受けて計画を確定し、それ以降の異議を排除、計画確定の有効期限を設定^{注26)}するという仕組みが考えられる。

これは、基本的には用地取得段階での混乱を前倒しにして、事業認可段階で解決を図ろうとするものであり、2001年の土地収用法改正の基本的姿勢の延長にあるものと捉えられる。

この効果としては、正義性向上として①問題指摘による計画変更や利害調整による事業の正当性向上、②用地取得の直前段階での透明性確保、③都市計画事業認可と土地収用事業認定の整合性向上がある。また効率性向上として④用地取得段階での計画の安定性、⑤補償交渉のみに集中することによる用地取得の効率化、⑥土地収用の機械的適用が指摘できる。

当制度を検討する上で、まず考慮すべきは、都市計画決定制度であるが、ドイツの制度を参考に考えると、都

市計画決定の段階に決定を行うのは、時期尚早ということになるのだろう。また、環境影響評価についても、より詳細な内容がわかった段階で影響や対策を公表し、意見書や異議申立とそれに対する対応が必要と言うことになるだろう。

また、これらの制度面でのさらなる検討課題として、①理由を明記するための各基準を明確化し、基準を設置することが必要となり、これがどこまで可能かという問題、②行政と住民の両者の間に立ち、手続きを担当する第三者の専門的な調整主体の設置、③都市計画事業以外の事業認可方法をどのように行うか、④この段階での情報公開と個人情報保護との関係を整理すること、⑤地籍の確定が完了していない地域については、地籍の確定後に当制度を開始することが想定されるが、地籍の確定に多くの時間や労力がかかるために地籍確定作業との関係で制度自体をどのように進めることが可能かを検討することが必要、等の課題があげられる。

実行する上での条件として、①行政側はこの段階での異議を受けた計画変更がどの程度実施できるか、②住民側は参加に対する機会と責任、特に期限付きの参加責任に対する意識をどこまで徹底できるかである。これは、行政側の意識改革と住民側の民主主義に対する成熟度による部分が大きく、時期を十分に見極める必要があるだろう。

なお、この論文の性格上、ドイツの制度が必ずしも良いとは言いきれない反面、日本の制度を再検討する上で大きな示唆を有すると考える。

謝辞：本研究を遂行する上で、運輸政策研究所の中村英夫前所長には研究の着想や方法など多くのご指導をいただいた。また、同機構常務理事の伊東誠氏をはじめ、研究員の方々からも有益な助言をいただいた。ここに記して感謝する次第である。

注

注1) 手続き的正義とは、社会的正義論の分野で、実質的な正義について合意に達しにくいということから、一定の手続きを経て導き出された結論には、正義があると思えずというものである。ただし、多くの手続きを踏まえるほど効率性が下がるという点で効率と対比して捉えられることが多い。

注2) W.Krebs, H.Maurerらの指摘, Krebs (1993) "VVDSrL", Heft 52, P250～P255など

注3) 著者が行ったインタビュー調査(2001年3月, 2002年10月)の際に、ノルトラインヴェストファーレン、ヘッセン、バイエルン、チューリンゲン、ラインラントファルツの5つの州政府の道路の用地担当者と、DEGES^{注14)}の指摘に基づいている

注4) 総務庁行政監察局編(1995)「着実な社会資本整備をめざして—公共用地の取得に関する行政観察結果から」大蔵省印刷局P176～177を参照

注5) 東京都建設局「事業概要」

注6) いずれも土地収用委員会に出された論点、または事業認定・取用裁決取り消し訴訟での違法性の内容

注7) 事業用地等に小規模な土地や立木を多人数で取得することにより、用地取

得の事務の煩雑化や取得期間の長期化をねらう反対運動

注8) 北陸新幹線軽井沢地区の「地下化とミニ新幹線の主張」は、フル規格の新幹線の必要性への疑問であり、事業の必要性に含めた

注9) 記号は、表一1の事業名に記した記号

注10) 首都圏中央連絡自動車道東京都内区間の「文化財や景観破壊」は自然環境等に含めた

注11) 一般廃棄物最終処分場二ツ塚処分場の「汚水漏れなどの環境対策」はここでは周辺環境に含めた

注12) Fernstrassenausbaugesetz, FStrAbG, 93.11

注13) Bundesfernstrassengesetz, FStrG, 94.4

注14) Raumordnungsgesetz, ROG, 97.8

注15) Gesetz ueber die Umweltvertraeglichkeitspruefung, UVPG, 1990.2

注16) 検討項目と調整方法は各州政府で定めているので、DEGES, ヘッセン州、バイエルン州、ノルトラインヴェストファーレン州のインタビュー内容をまとめている

注17) 関係組織とは、州の他の部局、州の(株)の行政組織、市町村、公益団体、認定環境保護団体(自然保護法29条に基づいて認定された団体)など

注18) Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG, 98.9

注19) 検討項目は、各州で定めているが、ヘッセン州、バイエルン州、チューリッゲン州、DEGESのインタビュー内容をまとめている

注20) 公開される資料は、連邦長距離道路法に基づく計画確定要綱(PlafeR99)に規定される

注21) 聴聞を行う主体は、州または州の下部組織にある聴聞担当部局が実施する。連邦政府や州の事業に関する調整は、この部局が実施するが、同じ組織内であるために必ずしも第三者とは言えないと言う指摘と、聴聞を行う担当者は、その専門家であり中立的な判断を行うと言う指摘がある

注22) Baugesetzbuch, BauGB, 1990. 10

注23) Deutsche Einheit ferenstrassenplaungs-und-bau GmbH, ドイツ統一連邦道路計画建設会社

注24) 非公開は、州法に基づくのではなく、前^{注15)}にあげた州などへのインタビュー結果である

注25) 前^{注15)}でのインタビュー結果によるが、どの程度実態として実施しているのかについては、未調査である

注26) ドイツでは行政手続き法75条4項により決定の有効期限は5年

参考文献

- 1) 帝都高速度交通営団(1999)「東京地下鉄道半蔵門線建設史」
- 2) 根橋輝(1997)「北陸新幹線における環境論議」土木計画とパブリックインボルブメントpp13～31
- 3) 東京都(1988)「環境影響評価書ー首都圏中央連絡道路建設事業」
- 4) 東京都都市計画局(1988)「第90回東京都市計画地方審議会」,(1996)「第129回東京都市計画地方審議会」
- 5) 宮本和明(1993)「東南アジア諸国における公共用地取得制度の比較」第28回都市計画学会学術研究論文集pp 445～450
- 6) 宮脇勝・西村幸夫(1995)「イタリアの都市計画法制度の基礎的研究ー土地取用法, 都市計画法, ガラッソ法を中心としてー」第30回都市計画学会学術研究論文集pp 493～498
- 7) 谷下雅義(1995)「公共事業用地取得における利害調整システムに関する考察」1995年度第30回都市計画学会学術研究論文集pp 433～438
- 8) 大村謙二郎(2001)「ドイツにおける合意形成プロセス」(「欧米の道づくりとパブリックインボルブメント」)pp 10～32ぎょうせい)
- 9) 山田洋(1995)「大規模施設設置手続きの法構造」信山社pp 148～179
- 10) 山田洋(2000)「道路建設と自然環境保護ーバルト海アウトバーンをめぐって」一橋大学研究年報法学研究33, pp 61～102
- 11) 室田昌子(2003)「公共用地取得関連制度の問題と改善方策」運輸政策研究Vol.5, No.4, pp 64～67
- 12) 室田昌子(2002)「ドイツの連邦道路事業における計画調整システムと概略計画段階での調整方法に関する考察」日本都市計画学会学術研究論文集 No.37, pp 409～414
- 13) 室田昌子(2002)「公共用地取得に関する問題と改善方策ー計画・事業調整に着目して」運輸政策研究Vol.4, No.4, pp 73～79
- 14) 室田(2001)「交通基盤施設の用地取得制度に関する諸問題:ドイツの計画・事業プロセスと比較して」運輸政策研究vol.4No.2, pp 74～76
- 15) Marschall, Kastner, Grupp, Ronellenfisch, Schlosser, Krueaer (1998) “Bundesfernstrassengesetz Kommentar 5Auflage” Carl Heymanns Verlag KG
- 16) “Ablauf von Planung und Bau einer Strasse” NRW
- 17) “Grunderwerbsrichtlinien” NRW
- 18) Autobahndirektion Suedbayern “Entschaedigungsbewertnug bei landentzug”
- 19) Autobahndirektion Suedbayern(1996) “Regierung von Oberbayern-Planfeststellungsbeschluss, fuer das Bauvorhaben A94, Muenchen-pocking”

(原稿受付 2004年1月23日)

Improving the System of Land Acquisition for Public Works in Japan Aimed at Consensus Building Among Residents – A Comparison With German National Autobahn Projects System –

By Masako MUROTA

There are many instance of community opposition to land acquisition for public works in Japan. Such opposition is commonly about false necessity of the projects, damage of natural environment and land use, and lack of counter measure to minimize the environmental impact in surrounding areas. This paper analyzes the system of consensus building among residents in German national autobahn projects. The German system has four-steps of consensus building and decision. Each step has the systems of information disclosure and exchange of opinions. Decision procedure for finalizing the plan has the most important role to play for consensus building in public work projects, particularly for the smooth execution of land acquisition. In German system, all benefits should be adjusted, and decision procedure for finalizing the plan should go through official announcement and public inspection and hearing. This information includes effects and measures of works on each inhabitant. This system also guarantees stability and efficiency of the plan. This paper proposed adoption of this system and discussed problems

Key Words ; land purchase, residents participation, German legal system, progress system of public project