

# アメリカおよびイギリスにおけるPublic Involvement

国土交通省国土交通政策研究所研究調整官

きりやま たかはる  
桐山 孝晴

## 1. はじめに

社会資本の計画策定や事業実施にあたっては、住民等との対話がより一層求められるようになってきているが、その一方で価値観の多様化や環境意識の高まりから、共通の方向性を見出すことが難しい状況になりつつある。特に、幹線道路等の広域的な施設については、後の世代にわたって大きな便益をもたらす基盤であるにもかかわらず、社会的合意が得られにくく、このために整備が遅れ、生活環境の悪化や国民経済的な損失を招いている状況にある。

欧米諸国においては、わが国よりも古く1960年代頃より同様の経験をし、これらの反省からPublic Involvementの考え方を導入し、住民等のコンセンサスを得ながら事業を進めるさまざまな取り組みが行われてきている。今後、わが国でも公共事業を実施する上で、計画策定や事業実施の透明度を向上させ、できうる限りの合意形成を図るために、Public Involvementの考え方を導入することは重要であると考えられる。

Public Involvementは、それを行えば直ちに円滑な事業推進が可能となるという単純なものではなく、Public Involvementの手続きを行う中で賛成派、反対派等の意見の衝突があり、時には紛争状態に陥ることもある。しかし、そのような紛争状態になることを防ぐ、あるいは紛争を解決に導くための制度等も存在している。

本稿は、Public Involvementに関する取り組み

が早くから行われ、事例も豊富なアメリカおよびイギリスにおける幹線道路のPublic Involvementの制度について、紛争を避けるまたは解消するための仕組みに着目して整理したものである。

## 2. アメリカにおけるPublic Involvement

### (1) Public Involvementの考え方

アメリカにおいては、ネットワーク計画や整備プログラムの策定、プロジェクトの設計や代替案策定、短期的な交通対策（交通需要マネジメント等）への社会的合意形成にあたって、Public Involvementが必要であると認識され、実践されている。

Public Involvementは、計画やプロジェクトのアカウンタビリティを向上させるとともに、Public（何らかの利害関係があるすべての主体）と行政との双方向のコミュニケーションに基づき、より多様な意見を計画やプロジェクトに反映し、社会的な合意形成を支援するための仕組みとして用いられている。ただし、Public Involvementは、Involvementという言葉が意味するように、Publicに対して計画やプロジェクトに関心を持たせ、認知させるということを本来の目的としており、最終的には計画・事業主体である行政が責任を持って意思決定する枠組みとなっている。

### (2) 経緯と法制度

アメリカにおける幹線道路のPublic Involvementは、事業段階のものについては1950年代から、計画段階のものについては1970年代から各州

において取り組まれてきたが、1991年には ISTEА (総合陸上交通円滑化法) によって明確に法律上に位置付けられた。

ISTEA においては、州交通省および都市圏計画機構が州際道路等の幹線道路の長期計画および交通改善プログラムを策定する際には、重要な意思決定を行う段階ごとに Public Involvement を実施することが求められている。このことは、ISTEA を引き継ぐ TEA 21 (21世紀に向けた交通公平法) にも発展的に継承されている。

一方、事業実施段階においては、NEPA (国家環境政策法) に基づいて環境影響評価書を作成するが、その中で、代替案の評価とその過程での能動的・積極的 Public Involvement の導入が義務付けられた。事業認可を得るためには、この NEPA プロセスを経なければならない。

(3) 公共紛争解決と Assisted Negotiation

幹線道路の計画・事業実施にあたっては、利害を有する者の範囲を限定することが困難な場合や、技術的側面での認識の違いが大きく、コミュニケーションそのものが困難である場合があり、当事者のみでは解決が難しく、紛争状態に陥ることが少なくない。こうしたケースに対応するため、利害関係のない中立な立場にある者が当事者間の話し合いを支援する Assisted Negotiation という手法が定着しはじめている。

Assisted Negotiation は、法曹界においては代替紛争解決手法 (Alternative Dispute Resolution: ADR) と呼ばれ、裁判を補完するシステムとして位置付けられている。ADR は、紛争が生じた際に、その解決に向けた交渉が複雑すぎて当事者のみでは進行が難しいといった場合に用いられる他、計画の策定段階で紛争が予想される場合にも用いられている。

一般に、交通プロジェクトの紛争解決に用いられる Assisted Negotiation の手法には、以下のもの

がある。

① Mediation

中立の第三者である Mediator が、ミーティングの効率的運営、個別会談の実施、合意事項の草案作成等を通して、紛争状態にある利害関係者の合意を導くプロセス。

② Facilitation

中立の第三者である Facilitator が、ミーティングを効率的に企画・運営することにより、当事者の議論を促進するプロセス。

③ Consensus Building

中立な専門家の支援の下に公開討論会を開催し、異なる意見を持った多数の利害関係者を合意に導くプロセス。紛争発生前の段階から導入され、利害関係者の中に潜在的に存在する利害対立を調整する。

④ Partnering

プロジェクトの建設期間中を通して、すべての関係者を対象とした定期的なミーティングを開催することにより、工期内の完成および訴訟回避を図るプロセス。

アメリカでは、公共紛争解決を支援するために、全米紛争解決協会、紛争解決専門家協会、全米仲裁協会等の全国組織の他、州政府単位で設置されている紛争解決事務所、紛争解決を扱う非営利団体等、多くの組織が活動している。

その一例であるマサチューセッツ州紛争解決事務所は、州行財政省管轄の独立行政法人である。所長以下10名の専任スタッフと中立な民間パネル (弁護士等、約60人) により構成され、州政府等の要請に応じて ADR に関するサービスを行っている。

### 3. イギリスにおける Public Involvement

| 段 階              | プ ロ セ ス         | PI               | 根拠法 (連邦) |         |
|------------------|-----------------|------------------|----------|---------|
| ネットワーク計画・プログラム段階 | LRP (長期計画)      | PI               | ISTEA*   |         |
|                  | TIP (交通改善プログラム) | PI               |          |         |
| プロジェクト実施段階       | 基本計画            | DEIS (環境影響評価書案)  | NEPA     |         |
|                  |                 | 縦覧等 / 公聴会        |          |         |
|                  | 詳細設計            | FEIS (最終環境影響評価書) |          | 縦覧・意見聴取 |
|                  |                 | 事業認可             |          |         |
|                  | 建設管理            | 建設施工 / 維持管理      |          | PI      |

\*現在は、TEA 21に継承されている。

図 アメリカにおける広域交通施設整備のプロセスと Public Involvement

### (1) Public Involvement の考え方

イギリスでは、幹線道路計画等のプロセスにおいて住民が参加する制度について、1960年代後半以降、数次の法律改正を行いながら拡充を進めてきた。

Public Involvement の意図するところは、公正で透明な計画プロセスの中で、住民に対して意見提示の機会を提供するところにあり、最終的な意思決定は、住民の意見も含めて総合的に検討した上で、行政が責任を持って行う。

### (2) 制度の概要

イギリスの幹線道路計画における Public Involvement の手続きとしては、構想段階では幹線道路プログラムに関する円卓会議、計画段階では路線選定に関する市民協議、詳細設計に関する公開審問がある。このうち、円卓会議、市民協議は環境・交通・地域省の内部ルールに、公開審問は道路計画に関する基礎法に基づいて実施されている。

円卓会議 (Roundtable Conference) は、幹線道路そのものの必要性を検討しようとする試みである。ここでは、より広範な代替案を早期の段階で把握することにより、幹線道路計画プロセス全体の迅速化につながる事が期待されている。

市民協議 (Public Consultation) は、代替案を含む計画案を公表した上で、沿道住民の意見収集を目的として実施される。環境・交通・地域大臣は、意見聴取の結果を含めて総合的に判断し、望ましい路線として選定ルートを決する。

選定ルートの公表後、その詳細設計に関する行政命令を行う際に、環境・交通・地域大臣は行政命令 (案) を告示し、公開審問 (Public Inquiry) を開催する。環境・交通・地域大臣は、公開審問における意見、Inspector の提言、政府の政策を総合的に検討し、最終的に行政命令を決定する。

### (3) Inspector (審問官)

公開審問において紛争調停が必要な場合、環境・交通・地域大臣は、事案ごとに適切な能力を持つ第三者の立場である Inspector を任命し、Inspector がそれぞれの審問を進める。Inspector は客観的・中立的に公開審問を運営し、最後に賛成・反対それぞれの意見を集約し、行政命令の変更も含めて環境・交通・地域大臣に提言する。Inspector は、環境・交通・地域省の独立行政法人である計画審査庁に所属しており、都市計画、建

築、弁護士、技術士等の専門家で構成されている。

公開審問における Inspector の指名は、一般には環境・交通・地域大臣が行うが、幹線道路プログラムについては同大臣が計画策定者であることから、同大臣は大法官 (The Lord Chancellor) に Inspector の選定を依頼する。これは、Inspector が公平な立場で活動することができるための配慮である。

## 4. おわりに

わが国よりも一昔前から Public Involvement に取り組んできているアメリカ、イギリスにおいては、Public Involvement を実施する上での特徴の一つとして、紛争の解決にあたる第三者の存在があることが分かった。アメリカにおける Mediator, Facilitator, イギリスにおける Inspector は、計画案に対して利害関係がなく、さまざまな議論を行いうる専門的な知識と経験を十分に持ち、事業の推進を図る行政と反対意見を持つ一部の住民等に対して良好なコミュニケーションを行い、紛争の解決に大きく貢献している。

社会資本整備の計画策定への住民等の参加意識が高まってきているわが国においても、今後、Public Involvement を推進していくにあたって、アメリカやイギリスの制度が参考になる。特に、紛争の解決にあたる第三者の存在は、これまでわが国にはなかった制度であり、紛争の解決を円滑化し、紛争に伴う損失を減少させるために効果があるものと考えられる。

今後、わが国においても Public Involvement を円滑に推進していくためには、アメリカやイギリスの制度を参考にした上で、実施体制や担当者の教育等についても十分な検討を行っていく必要がある。

なお、本稿は、国土交通政策研究第2号「国民等との対話を促進する行政機能・手法のあり方に関する研究～アメリカ・イギリスの事例を参考として～」(2001年6月、国土交通省国土交通政策研究所)の要旨をとりまとめたものである。詳細については、当研究所のホームページ (<http://mlit.go.jp/pri/index/index.htm>) を参照されたい。